

Mellom kontroll og rettigheter:

En analyse av problemrepresentasjoner av lengeværende asylbarn

Anna Maria Liendo



Masteroppgave i statsvitenskap
Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2014

Mellom kontroll og rettigheter:

*En analyse av problemrepresentasjoner av
lengeværende asylbarn*

© Anna Maria Liendo

2014

Mellom kontroll og rettigheter: En analyse av problemrepresentasjoner av lengeværende asylbarn.

Anna Maria Liendo

<http://www.duo.uio.no/>

Antall ord: 25 982

Trykk: OKPrintShop

Sammendrag

Debatten om lengeværende barn utgjør et omstridt politisk tema i det offentlige rom og aktualiserer spørsmålet om barns rettigheter, slik de fremgår av FNs Barnekonvensjon. Den foregående regjeringen la i 2012 fram stortingsmeldingen Barn på flukt, hvor situasjonen til barn på flukt og lengeværende asylbarn ble behandlet. Med et diskursanalytisk perspektiv på policy, ser denne analysen på hvordan myndighetene og de politiske partiene representerer problemet med lengeværende asylbarn, og hvilke policyalternativer de fremmer som legitime på bakgrunn av disse representasjonene. Det fremgår at det trekkes på tre hoveddiskurser, eller innramminger, som konkurrerer om å legge føringer for hva som anses som formålstjenlige policyalternativer. Det dreier seg om en nasjonalstatlig kontrollinnramming, en menneskerettighetsinnramming og en global innramming. Analysen viser hvordan policytiltak mer overordnet kan forstås som et resultat ulike styringsformer som legger føringer for hvordan vi oppfatter og gir form til gitte problemer, og hvordan disse konkurrerer om å definere politikk på bestemte måter, hvilket har konsekvenser for målgruppen av de politiske tiltakene.

Forord

Denne oppgaven representerer slutten på et femårig studieløp. På flere plan enn ett, har det vært en utfordrende og lærerik prosess å skrive en masteroppgave. Uavhengig av oppgavens vitenskapelige kvalitet, har arbeidet med den, og erfaringene gjennom studieløpet, gitt meg en uvurderlig balast som jeg vil ta med meg videre i livet.

Når det gjelder oppgavens tilblivelse, vil jeg først og fremst rette en stor takk til min veileder Anton Steen for kyndige og konstruktive tilbakemeldinger. Når det kommer til stykket har jeg hatt stor glede av å jobbe med det engasjerende temaet oppgaven tar for seg.

Ellers vil jeg takke Bettina for korrekturlesing og kommentarer, Øivind Bratberg for inspirasjon når det gjelder tekstanalyse som fag. Sist, men ikke minst, vil jeg rette en stor takk til mamma og pappa, mine brødre, og mine gode venner som har heiet meg frem, under, og i innspurten av arbeidet med oppgaven. Dere vet hvem dere er.

Innholdsfortegnelse

1 Innledning	1
1.1 Problemstilling	1
1.2 Teoretisk og metodisk rammeverk: Diskursanalyse og «WPR?»	5
1.3 Empiri – avgrensning	6
1.4 Videre struktur	7
2 Barn på flukt – en bakgrunn	9
2.1 Utlendingslovverket – et kontrollredskap	9
2.2 Barnekonvensjonen - Menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser	10
2.3 Temaet lengeværende barn	12
2.3.1 Rødgrønne innstramminger	14
2.4 Omfanget av barn på flukt og lengeværende barn	15
3 Teoretisk rammeverk	17
3.1 Innledning	17
3.1.1 Diskurser og sosialkonstruktivisme	17
3.1.2 Policy-analyse med WPR: teoretiske premisser	19
3.2 Teoretiske premisser for WPR-metoden	20
3.2.1 Vi er styrt gjennom problematiseringer	20
3.2.2 Det er nødvendig å studere problemrepresentasjoner framfor problemer	22
3.2.3 Sett spørsmålstegn ved problematiseringer	24
3.3 Politikk og forklaring	24
4 Metodisk rammeverk	26
4.1 What's the problem represented to be?	26
4.2 Analyseskjema	27
4.2.1 Hva er problemet representert å være i et konkret policydokument?	27
4.2.2 Hvilke antakelser kan man avdekke i problemrepresentasjonen(e)?	28
4.2.3 Innramminger – løsninger og hensyn	28
4.2.4 Analyseskjema	29
4.2.5 Hvilke effekter følger av problemrepresentasjonene?	30
4.3 Vitenskapelige premisser og forskningsoppleggets gyldighet	30
4.3.1 Avgrensning	31
5 Analyse av problemrepresentasjoner	33

5.1	En samlet, men tvetydig regjering.....	34
5.1.1	Barn på flukt – Stortingsmeldingen	34
5.2	Global innramming: humanitære hensyn og kontroll	35
5.3	Nasjonalstatligkontroll vs. menneskerettigheter	38
5.3.1	Lengeværende barn – mellom rettigheter og kontroll.....	39
5.3.2	Hensynet til barnets beste – en skjønnsbasert bestemmelse	41
5.3.3	Særlig om barns tilknytning	42
5.4	Analyseskjema: oppsummering av problemrepresentasjoner	44
5.5	Stortingsdebatten – representasjoner langs vante skillelinjer?.....	47
5.5.1	Partiene.....	48
5.5.2	Debatten oppsummert	65
6	Problemrepresentasjoner og innramminger – hvilke styringsimplikasjoner?.....	67
6.1	Styringsmentaliteter	67
6.2	Privilegerte representasjoner	70
7	Etter Barn på flukt – ny regjering, samme praksis?	72
8	Konklusjon.....	74
	Litteraturliste.....	76
	Analyseskjema	29
	Tabell 1. Oppsummering stortingsmelding.....	45
	Tabell 2. Problemrepresentasjoner Ap.	50
	Tabell 3. Problemrepresentasjoner Frp.	53
	Tabell 4. Problemrepresentasjoner H.....	56
	Tabell 5. Problemrepresentasjoner SV.....	58
	Tabell 7. Problemrepresentasjoner, Krf:	62
	Tabell 8. Problemrepresentasjoner, V:	64

1 Innledning

1.1 Problemstilling

”Hvordan Norge skal ta hensyn til det humanitære aspektet ved barnemigranternes situasjon og samtidig opprettholde en konsekvent og helhetlig flyktning- og innvandringspolitikk, er et komplisert politisk spørsmål” (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 7)

Saker om retur av familier har blitt viet stor oppmerksomhet i norske medier de siste årene (se blant annet Bondevik & Vevstad, 2013; Markusen, 2013; Prestegård & Letvik, 2013) . Av ulike grunner har en stor andel familier blitt værende i Norge i flere år etter avslag på vedtak og eventuelle omgjøringsbegjæringer. Dette har satt fokus på situasjonen til barn som i mellomtiden har utviklet en sterk tilknytning til det norske samfunnet og på dilemmaet myndighetene står overfor når det gjelder avveien mellom innvandringsregulerende hensyn og hensynet til barnets beste, som er nedfelt i FNs barnekonvensjon. Norske utlendingsmyndigheter har blitt kritisert for manglende barnefaglig kompetanse i slike saker, og for å fatte avgjørelser som i for stor grad vektlegger innvandringsregulerende hensyn framfor hensynet til barnets beste (Meld.St.27 (2011-2012), 2011; Prestegård & Letvik, 2013). Dette åpner for to hoveddiskurser, en innvandringsregulerende, nasjonalstatlig kontrolldiskurs og en humanitær, menneskerettighetsdiskurs. I tillegg gjør en global diskurs seg gjeldende i form av fokus på å forebygge migrasjon som fenomen. Temaet for oppgaven er hvordan de konkurrerende diskursene konstitueres hos myndighetene gjennom stortingsmeldingen Barn på flukt og i den påfølgende stortingsdebatten. Diskursene som fremkommer kan sies å gi uttrykk for konkurrerende maktforhold i den innvandringspolitiske styringen.

Asylpolitikk, og særlig debatten om lengeværende asylbarn, enten disse er enslige eller medfølgende, med foreldre eller andre omsorgspersoner, har de siste årene vært, og er stadig, et viktig og omstridt politisk tema. Under den rødgrønne regjeringen som satt ved makten fra

2005 inntil regjeringsskiftet i september 2013, opplevde Norge i en periode en markant økning i antallet asylsøkere. Antallet asylsøkere økte med 120 % fra 2007 til 2008, og med ytterligere 19 % fra 2008 til 2009, for deretter å gå ned igjen de neste årene (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 8). Regjeringen var raskt ute med tiltak for å begrense denne økningen. Innstrammingstiltakene som ble presentert i 2008 utløste stor debatt og signaliserte en skarp kursendring på asylfeltet, i forhold til hva som hadde vært Regjeringens utgangspunkt i 2005 (Yttervoll, 2011).

Regjeringen Stoltenberg ble ansett å ha «forlatt den humanistiske tradisjonen i norsk flyktningpolitikk» (Strand, 2008), noe som gjenspeiles i endringen fra den første Soria Moria-erklæringen, til erklæring nummer to. Fra 2005 til 2009 endret den rødgrønne Regjeringens asylpolitiske plattform seg fra å vektlegge en «human, solidarisk og rettssikker» asyl- og flyktningpolitikk, til å fremme en «konsekvent, rettferdig og rettssikker» politikk (Regjeringen, 2009, s. 69; Yttervoll, 2011). Den økte problematikken med, og fokuset på situasjonen til såkalte lengeværende barn og hensynet til deres beste, kan sies å ha blitt talende for den restriktive praksisen Regjeringen har blitt kritisert for i asylpolitikken (Bondevik & Vevstad, 2013).

Som følge av den langvarige og opphetede samfunnsdebatten om asylbarns situasjon, la regjeringen den 8. juni 2012 fram Stortingsmeldingen Barn på flukt. Denne meldingen kan sies å representere et forsøk på å imøtekomme den kritikken den rødgrønne regjeringen har blitt rammet av i forbindelse med politikken ført ovenfor lengeværende asylbarn. I meldingen redegjør Regjeringen for sitt standpunkt, klargjør grunnlaget for forvaltningens praksis, og fremmer tiltak som er ment å forbedre situasjonen til barn på flukt, og presiserer de gjeldende bestemmelsene om opphold på bakgrunn av barns tilknytning. Den utgjør dermed et viktig utgangspunkt for studie av politikken omkring barn på flukt, særlig lengeværende asylbarn, i lys av tiltakene den fremmer, og hvilke problemforståelser disse tiltakene og meldingen generelt avspeiler. I etterkant har meldingen blitt kritisert for ikke å utgjøre en tilstrekkelig presisering av hva som skal være praksis i slike saker. Flere aktører mener den er vag, ettersom den kun gir signaler. Det kreves fra mange hold en lov- eller forskriftsendring som sikrer hensynet til barnets beste på et juridisk plan, og ikke en praksis basert på politiske føringer (Bondevik & Vevstad, 2013).

Som det fremgår av det innledende sitatet, fremstår innvandringsregulerende hensyn og hensyn til det humanitære aspektet ved barns situasjon som asylsøkere, som to aspekter som

vanskelig lar seg forene på én og samme tid. Innholdet i sitatet gir uttrykk for at vi står ovenfor konkurrerende problemforståelser, eller diskurser i forbindelse med politikken omkring asylbarn, som kan sies å gjenspeile overordnede former for styring som er dominerende innen asylpolitikken. Denne oppgaven tar utgangspunkt i Stortingsmeldingen og den påfølgende stortingsdebatten, og forsøker å avdekke hvilke (implisitte) antakelser som ligger til grunn for hvordan situasjonen til asylbarn problematiseres og hvilke implikasjoner dette kan ha med tanke på det politiske handlingsrommet. Med dette som utgangspunkt utledes oppgavens problemstilling:

Hvordan representeres problemet om barn på flukt og lengeværende barn i stortingsmeldingen og hos de politiske partiene i den påfølgende stortingsdebatten?

Meldingen er et utspill til forslag om politiske tiltak og handling, et policydokument som har til hensikt å presentere en løsning på noe som anses å være et problem. "Problemet" i denne sammenheng er barn på flukt, herunder de lengeværende barna og vurderinger knyttet til deres opphold i Norge. Problemrepresentasjoner utkrystalliseres i diskurser. Hvordan et problem representeres, påvirker hva som blir vurdert som passende politiske løsninger, altså hvilke handlinger som vil oppfattes som naturlige og mulige, eller motsatt, umulige. Snudd på hodet, kan man si at tiltakene i policy-dokumentet og fra de ulike politiske partiene gjenspeiler problemrepresentasjonene som ligger til grunn, eller avdekker andre, mindre åpenlyse problemrepresentasjoner enn de som først fremstår som gitte.

Problemrepresentasjoner, i likhet med diskurser, kan forstås som sosialt produserte former for kunnskap som setter grenser for hva som er mulig å tenke, skrive eller si om en gitt sosial praksis, fenomen eller objekt. Tiltak som for eksempel ikke innebærer lov- eller forskriftsendring, kan sies å innebære en bevaring av fleksibilitet for Regjeringen i dens handlinger, i motsetning til hva en ytterligere juridisk bindende endring vil gjøre.

I denne oppgaven er målet ikke å avdekke kausale sammenhenger i en positivistisk vitenskapelig forstand, men snarere å diskutere hva de ulike måtene å representere problemet sier om hvilken politikk som anses som legitim. Problemrepresentasjonene fremmes av ulike aktører, i dette tilfellet av de politiske partiene og deres representanter. Det er dermed relevant

å stille seg spørsmålet om hvilke aktører som har interesse av, og mulighet til å drive frem bestemte representasjoner og løsninger. Diskurser, her forstått som problemrepresentasjoner og innramminger, som det vil redegjøres for i metodekapittelet, muliggjør politiske løsninger gjennom å gi dem ryggdekning og legitimitet, samtidig som at de begrenser muligheten til å oppfatte problemet utenfor de rammene som blir satt av de gitte måtene å representere problemet. Det er dette som kan forstås som det politiske handlingsrommet.

De ulike måtene å representere problemet, kan, naturlig nok, ha konsekvenser for målgruppen av tiltakene og samfunnets oppfatning av "problemet" generelt. En analyse av denne debatten er også betimelig, da den utgjør den forhenværende regjeringens forsøk på slutføring av en lang og engasjert debatt, og gir mulighet til å se debatten på dette tidspunktet i sin helhet, sett fra et myndighets- og partipolitisk perspektiv. Den representerer den forhenværende Regjeringens og de ulike (opposisjons)partienes politikk og standpunkt når det gjelder barn på flukt og lengeværende asylbarn. Fokuset på barn i asylprosessen bidrar til å fremme en diskusjon om barns inkludering i det nasjonale fellesskapet og deres rettigheter i asylprosessen, enten det gjelder enslige mindreårige asylsøkere, eller medfølgende barn. Selv om utgangspunktet er asylbarn, utgjør analysen av dette temaet en del av en overordnet politisk diskusjon om asylpolitikk, og hvilke antakelser som ligger til grunn for den politiske styringen på feltet.

De motstridende hensynene som kan leses ut av innledningen, utgjør diskursive holdepunkter som det kan forventes at vil trekkes på i ulik grad i dokumentene som analyseres. Analysen vil avdekke hvilke elementer som kan sies å samsvare med disse grunnoppfatningene. De sier noe om at myndighetene står ovenfor kompliserte dilemmaer og hensyn i innvandringspolitikk, og det er generelt stor spennvidde i ulike politiske synspunkter og argumenter innen dette feltet. På den ene siden kan man trekke fram den moralske forpliktelsen et samfunn har til å ta imot mennesker som har behov for beskyttelse, en forpliktelse som forsterkes gjennom internasjonale konvensjoner og menneskerettighetsregimer. Dette kommer til syne gjennom en menneskerettighetsdiskurs, med fokus på ønske om økt rettighetsvern og rettsliggjøring. På den annen side har staten en rolle som beskytter av det nasjonale fellesskapet og dets trygghet og goder. Det er knyttet kostnader og sikkerhetsvurderinger til åpningen av landets grenser, og det er myndighetenes oppgave å ivareta disse hensynene. I bakgrunnskapittelet vil jeg komme nærmere inn på det

konkrete utlendingslovverket og de humanitære forpliktelsene Norge har gjennom barnekonvensjonen.

Innvandrings- og asylpolitikk er et tema som engasjerer alle politiske partier, og som tradisjonelt splitter partiene på tvers av den tradisjonelle økonomiske høyre-venstre akse som skiller partiene i en såkalt "sosialistisk" og en "borgerlig" blokk (Bjørklund, 1999, s. 146). I stedet splittes partiene ut ifra en "New-politics" dimensjon, som innvandring som saksfelt kan sies å høre under. Langs denne dimensjonen, har Frp tradisjonelt plassert seg lengst til høyre, som et innvandringskritisk parti, for en restriktiv innvandringspolitikk. På den andre siden har partier som SV, Krf og V utgjort de mer innvandringsvennlige partiene, med en tradisjonelt mer liberal innstilling til asyl- og flyktningpolitikk (Bjørklund, 1999, s. 146–147). Temaet vil således avdekke hvilke problemrepresentasjoner som gjør seg gjeldende blant de ulike politiske partiene når det gjelder asylbarn, og hvilke motsetningsforhold som fremkommer av de rødgrønne regjeringspartiernes problemforståelser i forhold til de posisjoner partiene tradisjonelt har inntatt i asyl- og flyktningpolitiske spørsmål.

1.2 Teoretisk og metodisk rammeverk: Diskursanalyse og «WPR?»

Asyl- og innvandringspolitikk er et omstridt tema, og mange studier omkring dette temaet tar utgangspunkt nettopp i hvordan fenomenet, og menneskene det gjelder, blir framstilt. Særlig kan man trekke frem studier om hvordan asylsøkere blir framstilt i mediene. Fokuset på barn og deres rettigheter er et nytt aspekt i denne debatten.

For å besvare problemstillingen i oppgaven, vil jeg benytte meg av en variant av diskursanalyse kalt «What's the Problem Represented to be?», heretter WPR, utviklet av Carol Bacchi (2009). Denne tilnærmingen er en form for policyanalyse som fokuserer på hvordan styrende aktører konstruerer policyfelt på bestemte måter, og hvordan de legger til grunn gitte antakelser som dermed legger føring for styringen av et politikkområde. Gjennom policydokumenter staker "policy makers" ut løsninger, noe som impliserer at policy fikser et 'problem'. Det antatte problemet kan komme eksplisitt til uttrykk, men i seg selv impliserer policy at "something *needs to change*". Problemer i denne forstand er dermed å forstå som implisitte (Bacchi, 2009, s. ix). En tekstanalytisk tilnærming slik det legges opp til gjennom WPR-tilnærmingen, utgjør en fruktbar måte å belyse og forstå dette aspektet ved

asylpolitikken på. Å undersøke diskursene omkring asylbarn og deres situasjon, gjennom stortingsmeldingen og stortingsdebatten, sier noe hvordan problemet representeres av både regjeringen og de ulike partiene og dermed hvilke drivkrefter eller gitte antakelser for styring som legges til grunn.

Et fundamentalt utgangspunkt i diskursanalytiske tilnærminger er som nevnt at måten vi snakker om noe ikke utgjør en nøytral refleksjon av virkeligheten, men derimot er med å skape og forandre vår oppfatning av virkeligheten. Det pågår en konstant kamp mellom ulike diskurser, det vil si måter å snakke om og forstå den sosiale verden, for å fastlegge sitt perspektiv om ulike fenomen. Måten vi tilskriver mening til fenomener i den sosiale verden, påvirker hvilke handlingsalternativer som blir sett på som mulige og passende (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 1, 6 og 9). Dette gjør diskursanalyse til en egnet metode for statsvitenskapelig forskning, da et sentralt siktemål for statsvitenskapen er å studere politisk handling som kommer til uttrykk blant annet gjennom policydokumenter, og bakgrunn for slik handling. Ved å besvare problemstillingen vil oppgaven også kvalifisere til å si noe overordnet om hvorvidt diskurs kan analyseres som drivkraft for politikkutforming.

Et kritisk fokus på maktrelasjoner i samfunnet, er sentralt i diskursanalytiske tilnærminger (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 13) Regjeringen er den aktøren med kanskje den største definisjonsmakten i samfunnet, og det er derfor viktig å forstå hvilket virkelighetssyn som forfektes av denne aktøren, da dette har konsekvenser for både politikken som føres og for den generelle oppfatningen av asylbarn i samfunnet. Særlig interessant er det å analysere diskurs, her gjennom problemforståelser i policy, i forbindelse med barn, da dette anses som en svakerestilt gruppe. Asylsøkere generelt er ofte politisk marginaliserte, i den forstand at de ikke har stemmerett, barn desto mer. At det dreier seg om barn, gir temaet en sensitiv karakter, og det er derfor interessant å undersøke problemrepresentasjonene i denne debatten.

1.3 Empiri – avgrensning

Som hovedleverandør av policy, er det i denne oppgaven naturlig å ta utgangspunkt i Regjeringen og offentlige policydokumenter utarbeidet av denne aktøren. Oppgavens ledende tekster er Stortingsmeldingen Barn på flukt og den påfølgende stortingsdebatten som representerer de ulike politiske partienes standpunkter i forbindelse med barn på flukt og lengeværende asylbarn. Tidsrommet for oppgaven avgrenser seg fra meldingens publisering

den 8. juni 2012, og til tidspunktet for stortingsdebatten, som fant sted 20. november 2012. Analysens fokus på asylbarn, med utgangspunkt i Stortingsmeldingen og stortingsdebatten, setter rammene for undersøkelsen og kan sies å representere et utsnitt av diskursene som gjør seg gjeldene i asylpolitikken som helhet. Oppgaven forsøker dermed ikke å kartlegge alle diskursene som kan knyttes til dette politikkområdet, noe som ville gå utover oppgavens omfang.

I sin avhandling «The Importance of Being Decent - Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002» (2002), analyserer Anniken Hagelund den politiske diskursen om innvandring i Norge fra 1970 til 2002. Hagelunds studie analyserer den politiske diskursen om innvandring med utgangspunkt i en empiri som omfatter stortingsmeldinger, stortingsdebatter, partiprogrammer, materiale fra valgkampanjer og avisartikler. Analysen identifiserer de dominerende diskursene som har etablert seg på innvandringsfeltet, og synliggjør mulighetene for endring mellom dem (Hagelund, 2002, s. 22). Min oppgave kan sees på som et utsnitt og forlengelse av en slik analyse, men med et spesifikt fokus på policy og problemforståelser omkring barn på flukt og lengeværende asylbarn. Min oppgave ser ikke på endring i konkurrerende diskurser over tid, men på hvilke hensyn og legitimeringer som gjør seg gjeldende i forbindelse politikken rettet mot asylbarn. En del av de analytiske funnene fra Hagelunds avhandling vil likevel være relevante for min egen oppgave, da de bidrar til å se problemforståelsene som avdekkes som en del av en overordnet innvandringspolitisk diskurs som allerede er grundig kartlagt.

1.4 Videre struktur

I det videre vil jeg kontekstualisere tematikken omkring lengeværende barn, med beskrivelse av utlendingslovverket og betraktninger knyttet til menneskerettigheter, da særlig FNs barnekonvensjon. Deretter, i kapittel tre, følger en teoretisk redegjørelse av diskursanalytiske tilganger, og WPR-tilnærmingen spesielt. Dette er sentralt for å forstå de vitenskapsteoretiske premissene som ligger til grunn for den konkrete fremgangsmåten som vil tas i bruk i analysen. Oppgavens metode og betraktninger til forskningsoppleggets gyldighet presenteres i kapittel fire. Selve analysen presenteres i et todelt kapittel fem, hvor stortingsmeldingen vies en første del, etterfulgt av analysen av stortingsdebatten. Hver analysedel oppsummeres i et analyseskjema, som også vil bli redegjort for i metodedelen. Et drøftingskapittel

sammenfatter funnene fra analysene, sett i lys av teori, før oppgavens konkluderende bemerkninger.

2 Barn på flukt – en bakgrunn

Det følgende kapittelet vil gi en kontekstuell ramme for temaet i oppgaven, nemlig barn som søker beskyttelse i Norge. Asyl- og flyktningpolitikk har hovedsakelig gjort seg gjeldende i Norge siden 80-tallet, etter at den store arbeidsinnvandringen som preget 60- og 70-tallet avtok i kjølvannet av innvandringsstoppen (Brochmann & Hagelund, 2011; Brochmann & Kjeldstadli, 2008). Debatten om asylbarn, spesielt lengeværende asylbarn, og deres rettigheter, herunder hensynet til barnets beste, utgjør et relativt nytt aspekt i den offentlige debatten om asylpolitikk. I denne forbindelse er det nyttig med en bredere forståelse av lovverket på feltet, hvordan dette relateres menneskerettigheter og FNs Barnekonvensjon. Det er også viktig med en gjennomgang av bakgrunnen for tematikken om lengeværende barn.

2.1 Utlendingslovverket – et kontrollredskap

Nasjonalstaten utgjør utgangspunktet for utvikling og implementering av innvandringspolitikk, men økt internasjonal mobilitet og press på de europeiske grensene, fører til at innvandringspolitikken i seg selv er blitt stadig mer internasjonalisert. Den statlige suvereniteten, som ligger til grunn for politisk innvandringsregulering, påvirkes av overføring av politisk autoritet til overnasjonale organisasjoner og forpliktelser til internasjonale menneskerettighetsregimer. Som en ønsket handling fra statene selv, er dette med på å omforme staters praksis og samhandling på dette feltet (Sassen, 1998, s. 5). Blant annet fører det til en dynamikk hvor andre europeiske lands politikk påvirker hvilken retning den nasjonale politikken tar, gjennom en såkalt «race-to-the-bottom effekt». Innføring av strengere tiltak i ett land vil føre til at flere land følger etter for å unngå å sende signaler som tiltrekker seg en økt innvandring (Brochmann & Kjeldstadli, 2008, s. 254). Den økte oppmerksomheten på innvandring, har økt i takt med en oppfatning av innvandring som et problem, noe som kan sies å reflekteres i den økende graden av kontroll i innvandringspolitikken (Vevstad, 2010, s. 22).

Norge er i dag et innvandringsland, og til grunn for bestemmelser som fattes med hensyn til innvandring, ligger utlendingsloven. Utlendingsloven kan sies å være kontrollpolitikken viktigste redskap, samtidig som at dens formål gjenspeiler rettsikkerhets- og beskyttelseshensyn som likestilte hensyn. Dagens utlendingslovverk reflekterer i betydelig større grad enn tidligere de internasjonale forpliktelsene Norge har til å ivareta utlendingers

rettigheter (Vevstad, 2010, s. 23, 24, 36). Menneskerettighetenes inntreden i det nasjonale regelverket pålegger statene begrensninger med tanke på hvordan utlendinger behandles innenfor landets grenser, eller ved en mulig retur. Dette er et moment som særlig for velferdsstatlige land, har gjort det viktigere med en restriktiv politikk, ettersom det med opphold følger rettigheter (Vevstad, 2010, s. 22–23).

Med innvandringsstoppen som ble innført i 1975, ble det som har vært toneangivende i norsk innvandringspolitikk innført, nemlig en «*begrenset og kontrollert innvandring*» (Vevstad, 2010, s. 26, original kursivering) Denne politikken har lagt grunnlaget for en selektiv innvandringspolitikk, med etablering av ulike kategorier av innvandrere, som har ført med seg en skjønnsbasert praksis. Utvikling av kategorier som styringsredskap henger sammen med en «situasjon der innvandring og integrering – tilgang på oppholdstillatelse og senere velferdsbidrag – er knappe goder til fordeling» (Vevstad, 2010, s. 29). Fra og med 1990-tallet ble det lagt til grunn en ny tenkning for kontrollpolitikken; En «helhetlig flyktningpolitikk» ble etablert, med fokus på midlertidig beskyttelse, retur og forebygging av flukt i seg selv (Vevstad, 2010, s. 27).

Økt internasjonalisering og fokus på menneskerettigheter har således ledet til en mer kompleks utlendingsforvaltning, hvor det stilles stadig større krav til lovgivning og administrasjon i de ulike leddene for å ivareta rettsikkerheten. (Vevstad, 2010, s. 29–30). Til tross for ønske om forenkling av utlendingslovgivningen, har den bare ekspandert, og i møte med en uforutsigbar virkelighet har myndighetene på den ene siden fullmakter til å instruere utlendingsforvaltningen, samtidig som at denne uforutsigbarheten nettopp kan sies å føre til et økt kontrollklima, for å unngå at en liberalisering fører til selvforsterkende innvandringsbølger (Vevstad, 2010, s. 32).

2.2 Barnekonvensjonen - Menneskerettigheter og internasjonale forpliktelser

Internasjonale konvensjoner og forpliktelser begrenser Norges handlingsrom i asylpolitikken. FNs konvensjon om barns rettigheter ble vedtatt i 1989 og ratifisert av Norge i januar 1991 (UNHCR, 2013). Prinsippet om hensynet til barnets beste er et av fire hovedprinsipper i FNs konvensjon om barnets rettigheter. Barnekonvensjonen, heretter BK, nedfeller og klargjør barns rettigheter, og er ment å sikre deres status som rettssubjekter. Disse rettighetene gjelder

i enhver situasjon hvor barn er berørt (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 28). Gjennom menneskerettsloven av 1999 er BK gjort til norsk lov, noe som innebærer at konvensjonen ved motstrid har forrang for annen norsk lovgivning. BK ble fullstendig inkorporert i 2003 (Vevstad, 2010, s. 41). Dette gir konvensjonen en sterk stilling innen norsk rett (Høstmælingen, Kjørholt, & Sandberg, 2012, s. 24).

Tradisjonelt sett har barneperspektivet stått svakt i den norske flyktningretten. Likevel ser man i løpet av de siste årene, med inkorporasjonen av BK som fremste eksempel, at det er en økende bevissthet rundt barns rettigheter og barnespesifikke tilnæringsmåter i utlendingsforvaltningen (Brekke, Five Aarseth, Andenæs, & Lidén, 2010, s. 44; Sandberg, 2012, s. 232). Til grunn for BK ligger det faktum at barn med sin fysiske og mentale umodenhet har behov for spesielle vernetiltak og omsorg. BK er spesiell i folkerettslig sammenheng, ettersom den ble vedtatt enstemmig og utelukkende gjelder barns rettigheter, og i tillegg inneholder alle de alminnelig anerkjente menneskerettigheter. At den er ratifisert av omtrent hele verdenssamfunnet, med unntak av USA og Somalia, gir den stor politisk, moralsk og ikke minst juridisk styrke (Høstmælingen mfl., 2012, s. 24).

I Utlendingsloven, Kommentarutgave (Vevstad, 2010), redegjøres det for de sentrale bestemmelsene som berører vurderingene omkring asylbarn. Det er særlig artikkel 3, nr. 1, som tilsier at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle avgjørelser som berører barn, som har stor betydning for avgjørelser som tas i forbindelse med lengeværende barn. Hensynet til barnets beste skal tillegges meget stor vekt i utlendingssaker, men det fremgår at konvensjonen ikke er til hinder for at andre hensyn kan tillegges like stor eller større vekt i utlendingssaker (Vevstad, 2010, s. 49).

Hensynet til barn og deres rettigheter ble nøye vurdert i utarbeidelsen av den nye utlendingsloven som trådte i kraft 1. januar 2010, og inneholder flere bestemmelser som nedfeller prinsippet om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som berører barn (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 28). Særlig relevant er kapittel fem, § 38, i utlendingsloven, som inneholder en generell og skjønnsmessig unntaksbestemmelse som gir adgang til å innvilge oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller en særlig tilknytning til riket når vilkårene for asyl eller oppholdstillatelse ikke er oppfylt. Sentrale momenter og skjønnsvurderinger angis i denne loven, og lovens forarbeider gir betydelig mer veiledning enn det som fremgikk av den tidligere loven. Dette gir klare rammer

for skjønnsutøvelsen, noe som er særlig viktig da Utlendingsnemnda bare kan instrueres ved lov eller forskrift (Vevstad, 2010, s. 303).

Det påpekes at bestemmelsen ikke er rettslig forpliktende, og det ligger til grunn at «de hensyn som taler for opphold, må avveies mot hensynet til en kontrollert og regulert innvandring». Ettersom det er en «kan-bestemmelse», er det et vidt rom for skjønn forbundet med bestemmelsen, og søkere har ikke rettskrav på tillatelse selv om det foreligger slike hensyn eller en slik tilknytning (Vevstad, 2010, s. 304). Reglene i paragraf 38 har et nasjonalt utspring, noe som innebærer at Norge ikke er folkerettslig forpliktet til å gi oppholdstillatelse av humanitære grunner, men BK kan gi føringer for skjønnsutøvelsen (Vevstad, 2010, s. 304). Bestemmelsen må tolkes i lys av grunnleggende politiske målsettinger, og det ble lagt til grunn fra departementets side på daværende tidspunkt at «det skal føres en human, solidarisk og rettssikker innvandrings- og flyktningpolitikk, som tar særlig hensyn til spesielt sårbare grupper, uten at det innvilges oppholdstillatelse til vesentlig flere søkere enn i dag».

Vurderingene av om vilkår for opphold er oppfylt i den enkelte sak, avgjøres av Utlendingsdirektoratet (UDI) og klageinstansen Utlendingsnemnda (UNE), som i 2011 mottok 3700 anmodninger om omgjøring av endelig vedtak (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 33–34). Det er praksisen i forbindelse med omgjøringsvedtak som er relevant når det gjelder lengeværende barn, ettersom det ikke vil ha gått lang nok tid fra ankomst til vedtak i første instans, til å foreta en vurdering av barnets tilknytning.

2.3 Temaet lengeværende barn

Initiativet til en stortingsmelding om barn på flukt, ble tatt av daværende justisminister Knut Storberget to år i forkant av selve meldingen (Egenæs m.fl, 2012). I prosessen fram til meldingens publisering, ble det holdt dialogmøter med det sivile samfunnet, og flere frivillige organisasjoner kom sammen og utarbeidet en felles NGO-rapport (Alternativ NGO rapport, 2011), som gir et innblikk i bakgrunnen for tematikken om lengeværende barn.

Organisasjonen Selvhjelp for Innvandrere og Flyktninger (SEIF) ved Jon Ole Martinsen, påpeker i denne alternative rapporten at det allerede i 2004 ble ansett nødvendig med en løsning for lengeværende barn uten opphold (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 9). Det ble da foreslått en midlertidig forskriftsendring for at barn og barnefamilier som hadde oppholdt seg i Norge i tre år eller mer skulle få en fornyet prøving av saken. Dette ble vedtatt som en

engangsløsning for barn som hadde søkt asyl senest 1. juli 2001 og fått endelig avslag på søknad før 1. juli 2003 (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 9; Høring, 2004).

I 2006 ble det på ny lagt frem et lovforslag om at regjeringen, som engangstilfelle, ”skulle gi de barnefamilier som pr. 26. april d.å hadde vært i norske mottak i tre år eller lenger, mulighet til å få sakene sine grundig behandlet på nytt” (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 9). I utlendingsforskriften § 8-5 er det i dag, som en videreføring av bestemmelsen som fulgte av representantforslaget av 2006, presisert at barns tilknytning til riket skal tillegges særlig vekt ved vurderingen av sterke menneskelige hensyn. I tillegg til at den presiserer at ”barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn og at terskelen for oppholdstillatelse er lavere for barn enn for voksne” (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 44 og 51; Vevstad, 2010, s. 318–320). I forarbeidene til det som i dag er forskriftsbestemmelse § 8-5, “fremgår det klart at barnas tilknytning til rike skal tillegges vekt, mens innvandringspolitiske hensyn kan tillegges vekt” (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 10, original understreking).

Det er praksisen av denne forskriftsbestemmelsen som har mottatt kritikk for å være for streng og ha lagt en uforholdsmessig stor vekt på innvandringsregulerende hensyn, når problematikken med lengeværende barn i 2010-2011 igjen ble bragt opp på dagsorden. På bakgrunn av hva de anser som en restriktiv praktisering av § 8-5, taler Alternative NGO rapporten for at det bør settes en grense, i forskriftsform, for hvor lenge barn kan oppholde seg i Norge uten rettigheter (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 11).

I den Alternative NGO rapporten, vises det også til merknader fra FNs komité for barns rettigheter, hvor det uttrykkes at komiteen er «betenkt» over at prinsippet om at hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, fortsatt ikke gjelder blant annet i utlendingssaker. Komiteen påpeker også at de som er ansvarlig for å ta avgjørelser med hensyn til barnets beste, ikke alltid har god nok opplæring. Det uttrykkes også bekymring over metodene for aldersundersøkelser, saksbehandlingstid og overbelastede verger. Selv om komiteen ser positivt på at den nye utlendingsloven og utlendingsforskriften «spesifiserer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, og senker terskelen for å gi barn oppholdstillatelse, anbefaler de Norge å «sørge for at det alltid blir tatt grunnleggende hensyn til barnets beste og barnets tilknytning til Norge når det skal tas en avgjørelse om et barns framtid (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 59).

2.3.1 Rødgrønne innstramminger

Praksisen i forbindelse med lengeværende barn, hvor det i mange saker ble kritisert en manglende vektlegging av hensynet til barnets beste, må sees i sammenheng med den rødgrønne regjeringens innstramminger i asylpolitikken gjennomført i 2008. 13 tiltak ble innført uten endringer i lovverket (Gording Stang, 2012). Regjeringen begrunnet disse med den økende asylankomsten på dette tidspunktet, og forsvarte innstrammingen med å vise til et vern av asylretten for de som har et reelt behov for beskyttelse (Pressemelding nr. 88, 2008). Blant disse tiltakene legges det blant annet til grunn en større bruk av Dublin II-forordningen. Denne ordningen innebærer at det er den første staten hvor en har søkt asyl som er ansvarlig for å realitetsbehandle søknaden (Pressemelding nr. 88, 2008). Dermed vil asylsøkere som har søkt asyl i et annet land enn Norge, bli sendt tilbake til det første landet.

Disse tiltakene tyder på en distansering fra FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) sine anbefalinger, og understreker en bevaring og styrking av myndighetenes handlingsrom på asylfeltet, gjennom tiltak nummer 3, som sier at «Norsk flyktning- og asylpolitikk fastsettes av norske myndigheter. Både i dag og fremover skal norsk praksis i hovedtrekk samsvare med praksis i andre sammenlignbare land» (Pressemelding nr. 88, 2008). Dette tyder på en aksept av en generelt strengere linje i asylpolitikken. Oppsummert kan man si at tiltak nummer 7 åpnet for at utlendingsforvaltningen kunne etablere praksis på tvers av UNHCRs anbefalinger, på instruksjon fra departementet, terskelen for opphold på humanitært grunnlag skulle fra da av vurderes strengere (tiltak 1 og 2). Til slutt har tiltak 6 åpnet for midlertidig opphold for enslige, mindreårige asylsøkere fra 16 fram til fylte 18 år.

I Alternativ NGO rapport blir, i tillegg til vurderingen av barns tilknytning, tiltaket som åpner for midlertidig opphold kritisert for ikke å være i tråd med Barnekonvensjonens prinsipp om vektlegging av hensynet til barnets beste i alle saker som gjelder barn. Det vises til at denne bestemmelsen går imot FNs barnekomité's generelle anbefalinger om enslige mindreårige utenfor hjemlandet, som fastslår at «argumenter som ikke er basert på rettigheter, som for eksempel slike som går på generell innvandringskontroll, ikke kan settes foran hensynet til barnets beste» (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 52). Bruk av aldersgrense for å skille en gruppe barn fra en annen vurderes også som diskriminerende, og i strid med Barnekonvensjonens art. 2 og art. 22, som sier at «dersom det ikke er mulig å finne foreldre eller andre familiemedlemmer, så skal barnet gis samme beskyttelse som ethvert annet barn» (Alternativ NGO rapport, 2011, s. 55).

2.4 Omfanget av barn på flukt og lengeværende barn

At barn migrerer eller legger ut på flukt, er ikke et nytt fenomen. Som det beskrives i stortingsmeldingen, er det nye ved dagens situasjon de store avstandene barn reiser over og at barn utgjør en økende andel av verdens migranter. I tillegg kommer den offentlige oppmerksomheten omkring fenomenet og ansvaret som påligger myndighetene i mottakerlandene. For å gi et bilde av omfanget av både enslige, mindreårige asylsøkere og medfølgende barn i Norge, er det nødvendig å se på statistikker om emnet.

Tall fra UDI viser at antallet barn på mottak som har fått endelig avslag på sine søknader, og er utreisepliktige, som har vært lenge i Norge, øker. I 2010 var det 1150 barn med utreiseplikt, hvorav 195 hadde ventet mer enn tre år siden søknad om asyl, noe som tilsvarer 17 % av de utreisepliktige. Ved årsskiftet 2012-2013, var det 1264 utreisepliktige barn i mottak, og av disse hadde nå 51 % ventet mer enn tre år fra tidspunkt for innlevering av søknad. UDI påpeker at denne økningen delvis er en konsekvens av den markante økningen i antallet asylsøkere i 2009, og av at mange ikke forlater mottakene (UDI, 2013, s. 5).

På det tidspunktet stortingsmeldingen ble utarbeidet, i 2011, var antallet asylsøkere under 18 år angitt å være 2359, hvorav 858 oppga å være uten foreldre eller andre omsorgspersoner. Det er store svingninger i antallet asylsøkere fra år til år, men i perioden fra 2007 til 2009 opplevde Norge en stor økning i asylsøkere, med en økning på 120 % fra 2007 til 2008 og med ytterligere 19 % fra 2008 til 2009. I 2009 var antallet enslige mindreårige som søkte asyl oppe i 2500, men altså nede på 858 i 2011. Når det gjelder medfølgende barn, utgjør denne gruppen en betydelig større andel enn de enslige mindreårige (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 8).

Stortingsmeldingen viser til at innvilgelsesprosenten er langt høyere for enslige mindreårige barn enn for medfølgende barn (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 41). I 2010 og 2011 fikk i overkant av 87 % av de enslige mindreårige som fikk sin søknad om beskyttelse realitetsbehandlet innvilget oppholdstillatelse. Om lag 4 % fikk begrenset tillatelse. I mai 2012 var antallet barn boende på mottak med sine foreldre med endelig avslag i mer enn tre år regnet å være 544. 90 av disse hadde på dette tidspunktet bodd på mottak i mer enn fem år (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 49).

Som bakgrunnskapittelet viser, har barns rettigheter fått økt oppmerksomhet og styrke i de senere år, noe BK har bidratt mye til. Selv om BK generelt er i god overensstemmelse med norsk lovgivning, ser man at det særlig på utlendingsfeltet har oppstått spørsmål om bestemmelsenes konkrete innhold (Sandberg, 2012, s. 232). Regjeringens stortingsmelding om barn på flukt viser at barns rettigheter er høyt oppe på den offentlige agendaen. For å undersøke hvordan myndighetene og partiene representerer dette problemet, er det først nødvendig med en teoretisk gjennomgang.

3 Teoretisk rammeverk

3.1 Innledning

I dette kapittelet presenteres det teoretiske rammeverket for oppgaven. Diskursanalyse må sees på som en teoretisk og metodologisk helhet. For å kunne anvende denne analyseformen, er det et kriterium at man også aksepterer de vitenskapsteoretiske premissene analyseformen bygger på (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 4). En forståelse av grunnleggende premisser i dette perspektivet vil gi en overordnet forankring til forståelse av WPR-tilnærmingen, og til videre diskusjon av utfordringer knyttet til tekstanalyse som metode. WPR-metoden, som er en mer operasjonell form for diskursanalyse, tilbyr et konkret metodologisk rammeverk. Hvordan denne metoden vil anvendes på empirien, blir gjennomgått i en egen metodedel, etter at de spesifikke teoretiske premissene knyttet til denne policyanalyse-metoden har blitt belyst. I dette kapittelet vil jeg i tillegg til Bacchi, i forbindelse med WPR, benytte meg av Jørgensen og Phillips (2002), og andre bidrag, for å redegjøre for diskursbegrepet og dets sosialkonstruktivistiske utgangspunkt.

3.1.1 Diskurser og sosialkonstruktivisme

Diskurs er et begrep som defineres på ulike måter i ulike faglige tradisjoner, og diskursanalyse i seg selv utgjør ikke én bestemt tilnærming, tvert imot er det en interdisiplinær teori og forskningsmetode som benyttes på ulike måter og innen ulike fagområder (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 1). Generelt har diskursanalyse blitt brukt til å omtale «all forskning som omhandler språket i dets sosiale og kognitive kontekst» (Ryghaug, 2002, s. 315). I denne oppgaven tas det utgangspunkt i en definisjon av diskurs som en bestemt måte å snakke om og forstå verden eller et aspekt ved verden på. Følgelig gir ikke vår måte å tale en objektiv gjengivelse av vår verden eller sosiale fenomener - de spiller en aktiv rolle i å skape og forandre vår oppfatning av dem (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 1–2). Jeg vil komme mer inn på diskurser slik det defineres av Bacchi, i et senere avsnitt. Bak dette synet ligger en sosialkonstruktivistisk vitenskapsforståelse, som skiller seg fra en positivistisk vitenskapstradisjon, ofte forbundet med vitenskapelig forskning. Denne forskjellen vil jeg gå nærmere inn på i kapittelet om metodologiske betraktninger.

En kan gå ut ifra fire antakelser som ligger til grunn for et sosialkonstruktivistisk vitenskapssyn, og som også gjør seg gjeldene for diskursanalyse. Som følge av dette vitenskapsperspektivet innehar diskursanalytiske tilnærminger en kritisk holdning til hva som anses å være objektive sannheter. Et annet premiss er at vår kunnskap er historisk og kulturelt betinget, eller kontingente. Dette innebærer at våre virkelighetsoppfatninger og identiteter *kunne* ha vært annerledes, og at de kan endres over tid. Diskursiv handling forstås slik sett som en form for sosial handling som bidrar til å konstruere den sosiale verden, og til å opprettholde visse sosiale mønstre. At den sosiale verden konstrueres sosialt og diskursivt, vil si at dens karakter ikke er forutbestemt av ytre faktorer, eller på en annen måte gitt på forhånd (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 5 original kursivering).

Sammenhengen mellom kunnskap og sosiale prosesser, og kunnskap og sosial handling, er også to sentrale premisser, som legger til grunn at kunnskap skapes gjennom sosial interaksjon, hvor det kjempes om hva som er å anse som sant og falskt. Sosial handling blir påvirket av hvilke sosiale verdensbilder som er dominerende, fordi de medfører at visse former for handling blir mer naturlig mens andre blir utenkelige. Dermed har den sosiale konstruksjonen av kunnskap og sannhet sosiale konsekvenser. Et slikt syn, kan få det til å framstå som om den sosiale virkeligheten er i konstant endring. Derimot vil det i konkrete situasjoner som regel være sterke begrensninger på de identiteter man kan anta, og hvilke ytringer som anses som meningsfulle (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 5–6).

I følge diskurst teori, slik Jørgensen og Phillips presenterer den, er sosiale fenomener aldri fullendte. Mening kan ikke fastlåses en gang for alle, noe som åpner opp for konstant strid mellom ulike definisjoner av samfunn og identitet, med de ulike sosiale konsekvensene det innebærer. Diskursanalytikerens oppgave blir dermed å kartlegge de konkurrerende forsøkene på å definere virkeligheten på en viss måte (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 24). I analysen av problemrepresentasjonen av barns beste i denne oppgaven, må det antas at det vil fremkomme flere enn én problemrepresentasjon. Det interessante med en diskursiv tilnærming i en statsvitenskapelig oppgave som denne, er å kartlegge hvordan representasjonene som fremkommer av Stortingsmeldingen legger føringer for hva som anses som mulig med tanke på politiske tiltak i forbindelse med lengeværende asylbarn, og hvordan antakelser som ligger bak problem-representasjonene legitimerer de synene som fremkommer. De dominerende diskursene vil påvirke gruppen som omfattes av løsningene og samfunnets forståelse av fenomenet.

3.1.2 Policy-analyse med WPR: teoretiske premisser

Med «What's the problem represented to be»-tilnærmingen, har Bacchi (2009) utviklet en diskursanalytisk policyanalyse-metode. I denne delen skal jeg først redegjøre for de teoretiske premissene bak denne analyseformen, før selve metoden som består av et utvalg spørsmål som strukturerer en slik analyse, presenteres i et eget kapittel.

En generell antakelse er at policy har som formål å *løse* sosiale problemer (Bacchi, 2009, s. x original kursivering). «What's the problem represented to be?»-metoden tar i betraktning at policyforslag implisitt innebærer en gitt forståelse av «problemet» det har som hensikt å løse. Policy forstås dermed ikke bare som en reaksjon på et ytre problem, men noe som aktivt bidrar til produksjonen av «problemet». Måten problemer representeres i policy, konstituerer og gir form til de gitte problemene, og problemrepresentasjoner er på den måten å forstå som diskurs (Bacchi, 2009, s. 1). Begrepet «problem» er her ikke forstått som noe som må løses eller som er vanskelig å håndtere. Det er forstått som «the kind of change implied in a particular policy proposal». Policy er dermed å anse som «problematising activities», og for å få en fullgod forståelse av styringsprosesser («governing processes») er det nødvendig å studere problematiseringer, altså det Bacchi kaller problemrepresentasjoner (Bacchi, 2009, s. xi, xii–xiii). Bacchi skriver seg inn i en «governmentality»-tradisjon, basert på Michel Foucault, men skiller seg også fra denne på visse punkter, som jeg kommer nærmere inn på i de påfølgende avsnitt.

Bacchi hevder at man kan studere problematiseringer ved å identifisere «the shape of the implied 'problems'» som fremgår av policydokumenter. Dette er mulig, ettersom det som blir foreslått gjort med en sak, sier noe om hva man mener bør endres, altså «problemet» (Bacchi, 2009, s. xv). I denne oppgaven søkes det å kartlegge Regjeringens problemrepresentasjon av lengeværende barn. At barn opplever en vanskelig situasjon som følge av uvisshet om hvorvidt de får bli i Norge, eller må forlate det landet de har tilbragt mesteparten, eller hele sitt liv i, er en reell problemstilling. Oppgaven forsøker dermed ikke å sette spørsmålstegn ved dette i seg selv, og dette poenget understrekes også i WPR-tilnærmingen. Det benektes ikke at det eksisterer vanskelige situasjoner som krever handling. Fokus er derimot ikke på dette faktum, men på hvilken form de underforståtte problemene har i spesifikke forslag. Måten problemet blir representert på, har betydning, og målet med denne tilnærmingen er å undersøke hvilke antakelser som ligger bak og former de utvalgte problemforståelsene og policy-forslagene, og hvilke implikasjoner som følger av denne policyen.

3.2 Teoretiske premisser for WPR-metoden

WPR-metoden hviler på tre hovedpremisser, og baserer seg i stor grad på arbeidet til en som anses å ha utviklet diskursanalysen som teori og metode, nemlig Michel Foucault. Sentralt for denne oppgaven er metodens fokus på styring – «governmentality». Dette perspektivet er relevant når det gjelder å forstå de konkurrerende måtene å innramme problemrepresentasjonene.

3.2.1 Vi er styrt gjennom problematiseringer

Politikk er i seg selv en problemorientert aktivitet som søker å identifisere og finne løsninger på antatte problemer i samfunnet. Foucault definerer problem eller «problematisering», på to måter. For det første dreier det seg om behovet for å innta en kritisk innstilling til sannheter som tas for gitt, og for det andre som en måte å forstå tenkemåten bak ulike former for styring. WPR-metoden definerer også problematiseringer på to måter, men med vekt på å skille klarere mellom de to. Problematisering refererer her til «the way/s in which particular issues are conceived as 'problems', identifying the thinking behind particular forms of rule» (Bacchi, 2009, s. 30). Den andre bruken av begrepet går ut på å sette spørsmålsteget ved problematiseringer i policytiltak, slik det tales for i det tredje premisset. Det som skiller Bacchi fra andre bidrag, er hennes mer spesifikke fokus på at all policy er problematiserende, ikke bare «governmentality», i form av styringsmentaliteter (Bacchi, 2009, s. 31). Begge perspektivene er likevel sentrale for oppgaven.

Vår tradisjonelle forståelse av policy er knyttet til en gitt forståelse av myndighetenes styrende rolle. WPR-metoden tar utgangspunkt i staten som sentral aktør, ettersom policydokumenter utgjør innfallsporten til studier av problematiseringer. Likevel anses staten i denne tilnærmingen kun som én av flere aktører som er sentrale i å forme «governing knowledges» (Bacchi, 2009, s. 26). Hensikten er å forstå hvordan samfunnet styres, og hvordan måten det styres på har konsekvenser for borgere og ikke-borgere. Denne tilnærmingen vektlegger særlig den kunnskap som styring baseres på, og innflytelsen eksperter og profesjonelle har på, og gjennom denne kunnskapen, snarere enn deres rolle som deltakere i en politisk prosess. Tilnærmingen skiller seg dermed fra andre policy-analysemetoder, som kun tar utgangspunkt i staten for studie av policy, i tillegg til at den gjør skillet mellom staten og sivilsamfunnet mindre markant (Bacchi, 2009, s. 25–26). Av hensyn til denne oppgavens omfang, tas det her kun utgangspunkt i staten og de politiske partiene.

Man kan likevel anta at disse har vært under påvirkning av flere aktører. Det er likevel, som nevnt, kunnskapen som styring baseres på som er av interesse, altså hvilke antakelser den hviler på og hvilke føringer dette legger på hva som anses som mulig av policytiltak, noe analysen av stortingsmeldingen og stortingsdebatten vil gi anledning til å undersøke.

Fokuset på hvordan ulike innflytelser påvirker styring, henger sammen med Foucaults arbeid. På bakgrunn av stor befolkningsvekst på slutten av 1800-tallet, mente Foucault at en kunne spore en endring i myndighetenes fokus over på en vektlegging av sosialt ansvar ovenfor befolkningen. Foucault bruker begrepet «governmentality» for å beskrive ulike former for styring, og bruker begrepet på to måter. På den ene siden for å identifisere ulike ”styringsmentaliteter” knyttet til ulike tilnærminger til styring (*govern-mentalities*), og på den andre siden for å vise til den form for styring som i økende grad fokuserte på befolkningen (Bacchi, 2009, s. 26, original kursivering). Foucault sammenlignet sistnevnte form for styre med suveren makt og disiplinær makt. Suveren makt beskrives som en mentalitet hvor «the problem is how to perpetuate one’s rule over a given territory and it’s subjects». Denne formen for makt benytter seg av instrumenter som lovverk og vold. Den disiplinære makten har derimot «*individual bodies*” som objekt og bruker «techniques of surveillance and normalisation ’to produce useful, calculable subjects’» (Walters and Haahr 2005, s. 9 i Bacchi, 2009, s. 27). «Governmentality» derimot, opererer på befolkningsnivå, og benytter seg av sosiale og økonomiske policytiltak for å sikre sikkerhet og orden. Dette perspektivet sammenfaller med utviklingen av politiske økonomi, hvor bruk av statistikk for å ha oversikt over befolkningens aktiviteter følger av at styring skjer gjennom økonomiske virkemidler. Bruken av målerater indikerer at individer er mindre viktig enn proporsjoner av et fenomen (Bacchi, 2009, s. 27).

Foucault konkluderer med at den form for makt som utøves i den moderne stat, eller «the normalizing state» som han også kaller den, er opptatt av den kontroll som kan utøves enten individuelt gjennom disiplin, eller på et samfunnsnivå gjennom ulike typer reguleringer. Den moderne staten forstås altså som en kombinasjon av de ulike styringsmentalitetene. Når ulike normer for ønskelig oppførsel er etablert, blir befolkningen «as political subjects (...) involved in *self-surveillance* and *self-regulation*», hvor myndighetene benytter seg av eksperter for å informere befolkningen om hva som er korrekt oppførsel i gitte situasjoner. På den måten inntar myndighetene en mer passiv rolle, og styrer på avstand (Bacchi, 2009, s. 27–29, original utheving).

Om dette perspektivet hvor styring foregår på «avstand» kan sies å ha holdbarhet i dag, kan det stilles spørsmålsteget ved. En utvikling hvor myndighetene utviser større suveren makt i forbindelse med begrensning av rettigheter (for eksempel slik en kunne observere etter 9/11), kan tale mot dette. Det kan se ut til at styring basert på suverenitet og disiplin igjen har fått et sterkere fotfeste. Likevel er det kombinasjonen av styringsformer som er interessant, og et viktig moment er hvordan, innen «liberal regimes», «those deemed not to possess the characteristics necessary for 'bearing the freedoms and responsibilities of a citizen' are subjected to a broad range of disciplinary, sovereign and other intervention» (Bacchi, 2009, s. 29). Gjennom å analysere problematiseringene om barn på flukt og lengeværende asylbarn, avdekkes hvordan styring uttrykker seg ovenfor konkrete grupper, i dette tilfellet en gruppe som er posisjonert utenfor det nasjonale fellesskapet.

Å identifisere slike praksiser og deres effekter, er en sentral oppgave innen WPR-tilnærmingen. Bacchi understreker at det her ikke er tale om bevisst manipulering fra myndighetenes side. Siktemålet med å identifisere slike praksiser, er å vurdere ulike tenkemåter og styringsteknikker, og dette gjøres gjennom å identifisere og analysere problematiseringer. WPR-metoden legger gjennom sine analyseverktøy opp til at man skal studere slike problematiseringer, som er det andre premisset det vil redegjøres for (2009, s. 29–30). I forbindelse med diskurser er dermed makt et sentralt begrep, både med tanke på hvem som dominerer en diskurs, og ved et syn på makt som produktiv fordi den får ting til å skje, snarere enn at den forhindrer eller fremtvinger visse handlinger. Makt forstås her som positiv, i den forstand at den former vår oppfattelse av oss selv og verden rundt oss, og er dermed ikke noe noen innehar og andre ikke. Den *sirkulerer*, i Foucaults beskrivelse (Foucault 1980, s. 98 i Bacchi 2009, s. 38). I WPR er det dermed viktig å studere problematiseringer og problemrepresentasjoner for å undersøke hvordan styring skjer, og å reflektere over de ulike kreftene som produserer bestemte typer politiske og «governable subjects» (Bacchi, 2009, s. 35, 37–39).

3.2.2 Det er nødvendig å studere problemrepresentasjoner framfor problemer

I forbindelse med studier av policy, beskriver Bacchi, tre ulike perspektiver knyttet til policyanalysemetoder, nemlig «authorized choice», «structured interaction» og «social construction». Authorized choice anser policy som «technical 'fixes' to readily identifiable

problems», mens structured interaction vektlegger de mange, konkurrerende stemmene involvert i å definere policy-problemer og anser analytikere som rådgivende med tanke på hvilke retninger som er ønskelige å ta. Disse policyanalyse-perspektivene er tilnærminger som er basert på et positivistisk vitenskapssyn. Dette innebærer at de tar for gitt en objektiv virkelighet, og at policy adresserer identifiserte problemer. Forskjellen på de to er at det sistnevnte perspektivet tar i betraktning verdier, forstått som ulike interesser man kan jobbe rasjonelt for å finne løsninger på (Bacchi, 2009, s. 251). Det siste perspektivet som vi kjenner igjen fra kapittelets første del, fokuserer derimot på hvordan deltakere i policyprosesser forstår verden, og hvordan sosiopolitiske prosesser bidrar til å forme ulike typer kunnskap. I motsetning til de to andre perspektivene, anser WPR- tilnærmingen ikke problemer som noe som eksisterer eksternt i verden, uavhengig av hvordan 'problemet' er oppfattet. WPR-tilnærmingen anser myndighetene som aktive i skapelsen eller produksjonen av policy- 'problemer'. Fokuset på skapelsen av 'problemer' gjennom policy, og den politiske dimensjonen dette innebærer, gjør WPR-tilnærmingen også til en poststrukturalistisk tilnærming (Bacchi, 2009, s. 32–34). Hovedfokus er på «the textually-unstable and always contestable nature of social reality» (Dumont 1998, i Bacchi 2009, s. 34).

Det er dette siste perspektivet som er sentralt i denne oppgaven. En slik tilnærming utfordrer dominerende paradigmer som fokuserer på å løse «problemer» i en objektiv, positivistisk forstand, til å fokusere på hvilke antakelser vi tar for gitt når vi foreslår en løsning på et antatt problem. Konvensjonelle problemløsende tilnærminger «takes the world as it finds it, with the prevailing social and power relationships and the institutions into which they are organized, as the given framework for action» (Bacchi, 2009, s. xvi). I likhet med hvordan diskurs allerede har blitt definert tidligere i kapittelet, definerer Bacchi diskurser som «socially produced forms of knowledge that set limits upon what it is possible to think, write or speak about a 'given social object or practice'». Diskurser kan forstås som «powerful fictions», ettersom de i stor grad aksepteres som sannheter (Bacchi, 2009, s. 34–35).

Når man så problematiserer, er det sentralt å identifisere problemrepresentasjoner. Ved å gi føringer for hva som bør gjøres, er policydokumenter preskriptive i form og utgjør innfallsvinkler til problematiseringer og problemrepresentasjoner som krever granskning. Problemrepresentasjonene er ikke motsetninger til, eller etterligninger av virkeligheten, de er «the way in which a particular policy 'problem' is constituted in the real» (Bacchi, 2009, s. 35). Til tross for tilnærmingens sosial-konstruktivistiske utgangspunkt, hvor ingen konsepter

eller kategorier aksepteres som verdinøytrale eller ubestridte, legger ikke WPR-tilnærmingen til grunn at alt kan brytes ned til det språklige. Gjennom sin sannhetsstatus, får diskurser ting til å skje. Å kalle noe diskurs, innebærer å sette spørsmålstegn ved denne «sannhetsstatusen». Diskurser er samtidig internt motstridende og spenningsfylte, noe som gjør de åpne for utfordring og forandring. (Bacchi, 2009, s. 35).

3.2.3 Sett spørsmålstegn ved problematiseringer

Som det har blitt redegjort for, er WPR en analyseform som søker å sette et kritisk blikk på problemrepresentasjoner identifisert i offentlige policydokumenter. Kritikk i denne forstand «does not consist in saying that things aren't good the way they are. It consists in seeing on what type of assumptions, of familiar notions of established, unexamined ways of thinking the accepted practices are based» (Foucault 1994 i Bacchi, 2009, s. 39). I tillegg til å kartlegge underliggende antakelser, søker WPR i tillegg å evaluere disse antakelsene og deres effekter. Bacchi deler effekter inn i tre kategorier, noe jeg vil komme nærmere inn på i metodedelen og senere i sammenfattingen av analysen. Den typen vurdering som WPR-metoden legger opp til, gir ifølge Bacchi, en ny betydning til policyevaluering, ettersom den ikke forsøker å legge opp til en «cost-benefit» analyse, men derimot å reflektere rundt hvilke sannheter som tas for gitt i problemrepresentasjonen, og stille spørsmålstegn ved dem (Bacchi, 2009, s. 43).

3.3 Politikk og forklaring

WPR-tilnærmingen kan sies å være normativ i karakter, da den antar at visse problemrepresentasjoner kan være til gang for noen på bekostning av andre, samtidig som at den er partisk med de som kommer ufordelaktig ut av det (Bacchi, 2009, s. 44). Gjennom å distansere seg fra den autoritet en problemrepresentasjon hviler på, gir WPR-metoden muligheten til å se på disse med et kritisk blikk. Hensikten er ikke å skape en «extra-discursive reality», men å spore motsetninger og spenninger innenfor en problemrepresentasjon (Bacchi, 2009, s. 45). En annen mulighet er å se på diskurser som kilder til re-problematisering, som en ressurs som «poses the question of power; an asset that is, by nature, the object of a struggle, a political struggle» (Foucault 1972, in Bacchi 2009, s. 45). Oppsummert er målet med WPR-metoden å sette spørsmålstegn ved problemer, i den forståelsen av ordet som er gitt ovenfor, snarere enn å akseptere ukritisk de problemløsninger

som fremlegges (Bacchi, 2009, s. 46 original kursivering). Det vil i det følgende kapittel greies ut for den konkrete framgangsmåten som vil benyttes i denne oppgaven.

4 Metodisk rammeverk

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for det metodiske rammeverket og den analytiske fremgangsmåten i oppgaven. Analysen tar utgangspunkt i policydokumenter, og krever derfor et egnet tekstanalytisk verktøy. Bacchis WPR-metode utgjør en form for policyanalyse med et diskursanalytisk utgangspunkt, og egner seg godt til oppgavens formål. Fokus er på hvilke problemrepresentasjoner som kan spores i policydokumenter, hvilke effekter disse har og hvordan problemrepresentasjonene påvirker det politiske handlingsrommet. Jeg vil i det følgende gjøre rede for den metodiske framgangsmåten for analysen av tekstmaterialet og i tillegg redegjøre for hvordan valg av analysemetode påvirker forskningsoppleggets gyldighet. WPR-metoden oppfordrer til en bredere applikasjon av argumentet om at styring er en problematiserende aktivitet, slik det ble redegjort for i teoridelen. Dette gir muligheten til å se på konkrete policy-tiltak og lese av «problemene» som følger av dem (Bacchi, 2009, s. 32).

Som det er grundig redegjort for tidligere, har WPR-metoden et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt, noe som forutsetter at sannhet og kunnskap er betinget. For oppgavens del innebærer dette at det ikke forsøkes å komme fram til ett bestemt resultat i analysen – målet er å undersøke problemrepresentasjonene, som også kan kalles diskurser, omkring barn på flukt/lengeværende barn for å kunne si noe om hvordan policy på dette feltet, og dermed gitte antakelser, har blitt konstruert.

4.1 What's the problem represented to be?

Selve WPR-metoden består i utgangspunktet av seks spørsmål som gir forskeren mulighet til å gå i dybden av problemrepresentasjoner som kan avleses i policydokumenter. Når det gjelder spørsmålene jeg har valgt, er dette fordi jeg anser de som mest relevant å kunne gå i dybden på problemrepresentasjonene og deres antakelser innenfor det omfanget oppgaven tillater. De andre spørsmålene ville kunne sett på hvilke konkurrerende problemrepresentasjoner som har eksistert over tid og rom, og dermed undersøke hvordan utviklingen kunne tatt en annen retning (Bacchi, 2009, s. 10). Problematikken med lengeværende asylbarn er relativ ny i den offentlige debatten, og denne oppgaven fokuserer på det som kan anses som myndighetenes spesifikke reaksjon og tilsvarende på en situasjon som hadde mottatt stor oppmerksomhet og kritikk fra ulike aktører. Denne analysen kan sees på som et utsnitt av en slik undersøkelse, som har til hensikt å spore «røttene» til de

problemrepresentasjonene som fremkommer. En slik analyse ville strekke seg bakover i et større tidsrom og dermed kreve et større omfang enn det denne oppgaven tillater.

4.2 Analyteskjema

For å kunne besvare problemstillingen og samtidig gjøre analysen mer systematisk, vil jeg utvikle et analyteskjema som kombinerer to av WPR-spørsmålene med et analyseverktøy kalt rammeanalyse, utviklet av Mieke Verloo og Emanuela Lombardo (Verloo, 2007), som også er basert på Bacchi. I tidligere masteroppgaver av Irene Hovde (2010) og Tone Morland Spigseth (2010) er det også blitt tatt i bruk lignende analyteskjemaer, og mitt eget forskningsopplegg har dratt nytte av noen av betraktningene de har gjort seg. De to første spørsmålene som det redegjøres for, er basert på Bacchi. Deretter redegjøres det for rammeanalyse basert på Verloo (2007) og til slutt følger en betraktning om effekter, som også følger av WPR-metoden.

Tiltakene som foreslås i stortingsmeldingen og i stortingsdebatten gjenspeiler hvordan problemet med lengeværende asylbarn forstås av Regjeringen og de politiske partiene. En slik analyse, og hvilke argumenter som benyttes, vil kunne avdekke motstridene synspunkter, og vil kunne si noe om hvilke antakelser politikken på feltet utformes og bygges ut ifra. Det vil også diskuteres hvilke effekter de ulike problemrepresentasjonene kan sies å ha både for målgruppen av tiltakene og for samfunnets oppfatning av problemet. I ethvert policyforslag vil det være implisitt en forståelse av hva problemet er, og følgelig vil dette lede til ulike løsningsalternativer. Slike meningsdannende tendenser i policydokumenter kan avdekkes som problemrepresentasjoner, og i det følgende vil jeg redegjøre for hvert av spørsmålene i analyteskjemaet, og hvordan de bidrar til å strukturere det empiriske materialet gjennom problemrepresentasjoner, hvilke løsninger som fremmes og hvilke hensyn de vektlegger. Jeg vil også si noe om hvordan effektene av problemrepresentasjonene kan analyseres.

4.2.1 Hva er problemet representert å være i et konkret policydokument?

Hensikten med dette spørsmålet er å identifisere de underliggende problemrepresentasjonene i spesifikke policyforslag. Ved å se på løsningene som tilbys, kan en avdekke hvilke underliggende antakelser disse bygger på. Hvordan midler disponeres er også en effektiv måte å avdekke hva den eller de underliggende problemrepresentasjonene kan være i et policytiltak

(Bacchi, 2009, s. 4). I stortingsmeldingen fremheves det at det brukes store midler på å bedre forholdene til barn i de land hvor barnemigrasjon forekommer. Dette peker på en underliggende forståelse av problematikken med barnemigranter, med fokus på å forhindre at barn kommer til Norge for å søke asyl, ved hjelp av forebyggende tiltak i de landene det gjelder. En mulig forklaring på bakgrunnen for et slikt tiltak, er både hensynet til barn, for å forhindre at de legger ut på en farefull ferd, samtidig som at det sparer Norge arbeid og ressurser som brukes i arbeidet med asylsøkende barn.

4.2.2 Hvilke antakelser kan man avdekke i problemrepresentasjonen(e)?

Dette spørsmålet gir anledning til å gå nærmere inn på antakelsene som tas for gitt eller som fremkommer av måten problemet representeres på. I stortingsmeldingen fremgår det meget eksplisitt at det i vurderingen av enkeltsaker om beskyttelse, eksisterer en motsetning mellom «menneskelige hensyn (...)» og «myndighetenes behov for en kontrollert og regulert innvandring» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 46). Dette gjenspeiler en antakelse om staten som beskytter av et nasjonalt felleskap, som konkurrerer med en humanitær diskurs om rettigheter, moralske forpliktelser og human behandling. Spørsmålet legger opp til en undersøkelse av såkalte «conceptual premises (**conceptual logics**) that underpin specific problem representations» (Bacchi, 2009, s. 5, original utheving). Det dreier seg om å forstå hvilke verdenssyn eller forståelser som ligger til grunn for at en problemforståelse skal gi mening. Slike gitte forståelser kan være vanskelige å peke på, ettersom man som forsker og medlem av et samfunn, selv er en del av de forståelsene man forsøker å si noe om. Det er gjennom dette spørsmålet at metodens diskursanalytiske tilnærming befestes.

4.2.3 Innramminger – løsninger og hensyn

I forbindelse med et forskningsprosjekt om kjønns(u)likhet (MAGEEQ) benytter Verloo og Lombardo (Verloo, 2007) seg av såkalt rammeanalyse, hvor en ramme defineres som «an interpretation scheme that structures the meaning of reality». Slike rammer kan benyttes i forbindelse med studier av policy, og en policyramme defineres som en «organising principle that transforms fragmentary or incidental information into a structured and meaningful problem, in which a solution is implicitly or explicitly included» (Verloo, 2007, s. 32–33). Begrepet policyramme sammenfaller dermed i stor grad med betydningen av

problemrepresentasjoner, idet de implisitt og eller eksplisitt uttrykker både en diagnose og en prognose, eller løsning. Å studere løsningene som forslås, er sentralt, i tillegg til selve problemrepresentasjonene, ettersom det bidrar til å klargjøre problemrepresentasjonene, og viser om tiltakene gjenspeiler det problemet representeres å være.

Innramming kan også forstås som mer overordnet, slik at det kan eksistere ulike problemrepresentasjoner under en innramming. Fenomenet som analyseres, her lengeværende asylbarn, kan kategoriseres etter de ulike hensynene de forskjellige problemrepresentasjonene viser til. Rent praktisk kan dette bety at man knytter lengeværende asylbarn til ulike hensyn som går inn under en overordnet innramming, som for eksempel en nasjonalstatlig kontrollinnramming. Hvilke hensyn som kan sies å være fremmet av de ulike problemrepresentasjonene, og løsningene, altså policy-tiltakene som foreslås, utgjør de to siste kategoriene i analyseskjemaet. Innrammingene skilles dermed fra hverandre ut ifra hvilke hensyn som vektlegges i problemrepresentasjonen. Analyseskjemaet gir en mer oversiktlig fremstilling av de ulike problemrepresentasjonene og hvilke antakelser de bygger på, og viser at de utgjør konkurrerende innramminger. Skjemaet nedenfor vil bli brukt til å oppsummere funnene i analysedelene.

4.2.4 Analyseskjema

Analyseskjema

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være? (diagnose)	Hvilke antakelser ligger til grunn i problemrepresentasjonen?	Hva er løsningen på problemet representert å være? (prognose)	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonen å ivareta?	

4.2.5 Hvilke effekter følger av problemrepresentasjonene?

Bacchi skiller mellom tre typer effekter eller konsekvenser, henholdsvis diskursive effekter, subjektposisjonering og materielle effekter (Bacchi, 2009, s. 16–18). Diskursene, med de ulike problemrepresentasjoner de rommer, påvirker hvordan fenomenet som omtales oppfattes i samfunnet, hvilke sosiale og politiske handlinger som anses som mulige, og gjør det vanskelig å tenke alternativt omkring fenomenet. Subjektposisjonering går ut på at ulike diskurser muliggjør visse subjektposisjoner, eller roller, og disse påvirker hvordan vi som samfunn ser på den gruppen policytiltak er rettet mot, og hvordan de ser på seg selv. Implisitt i hvordan et problem blir representert ligger også en antakelse om hvem som er «ansvarlig» for problemet, og målgruppene for politiske tiltak blir ofte i seg selv ansett som ansvarlige for «problemet» gjennom subjektposisjoneringen i diskursen. Med materielle effekter menes hvordan måten et problem blir representert konkret påvirker menneskers liv. Hvordan utlendingslovverket praktiseres har rent konkrete følger for hvem som får oppholde seg i Norge og ikke, og det kan påvirke deres psykiske og fysiske velvære. Effektene vil fremkomme løpende i analysen der det er relevant.

4.3 Vitenskapelige premisser og forskningsoppleggets gyldighet

WPR-metodens sosialkonstruktivistiske vitenskapsfundament påvirker undersøkelsesopplegget i den forstand at empirien er analysert på en fortolkende måte, noe som gjør at andres lesning av materialet kan resultere i andre tolkninger enn de en selv har kommet frem til. Kunnskap er ikke en objektiv størrelse, og som forsker er man selv farget av de diskursene man forsøker å analysere, samtidig som at man i sin egen kunnskapsproduksjon bidrar til å forme virkeligheten og representere den på samme tid (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 175). Fra et positivistisk vitenskapelig ståsted rettes det kritikk mot denne typen forskning for dens mangel på testbare hypoteser, kausale slutninger og metoder for å teste hypoteser mot alternative teorier. Som Moravcsik beskriver, bunner dette i en «characteristic unwillingness of constructivists to place their claims at any real risk of empirical disconfirmation» (Moravcsik, 1999, s. 670). Det stilles dermed ofte spørsmålstegn ved nytten av forskning basert på sosialkonstruktivistiske vitenskapspremisser. Fra et diskursanalytisk ståsted kritiseres positivistisk forskning derimot for å være for restriktiv og selektiv med vekt på aggregering av data for på den måten hevde å «avdekke den sosiale virkeligheten på en

entydig måte» (Ryghaug, 2002, s. 326). Synet på objektiv kunnskap er dermed vidt forskjellig. Poenget er nettopp at de to tilnærmingene har utgangspunkt i ulike premisser, og betraktninger rundt forskningsoppleggets gyldighet tar hensyn til dette.

I denne analysen vil gyldigheten være fundert i spørsmålet om hvorvidt analysen gir svar på det den har satt seg fore å svare på (Bergström & Boréus, 2005, s. 34–36). I diskursiv analyse er man som forsker ikke nøytral, derfor er nøyaktighet og åpenhet om hvordan man begrunner sine funn spesielt viktig. Jeg har forsøkt å gjøre det tydelig hvilke teoretiske og metodiske elementer jeg bygger analysen på, slik at det blir enklere for andre å sette seg inn i grunnlaget for resultatene som fremkommer. Nøyaktig redegjørelse i alle ledd av analysen gjøres ved hjelp av analyseskjemaet, og sitater og henvisninger vil hele veien underbygge analysen slik at den blir mer etterprøvable og forståelig. Valg av sitater vil også kunne kritiseres for å være subjektive, og valgt for å gi en fremstilling som er overbevisende, men åpenhet og det faktum at data er tilgjengelige for alle, gjør at andre lesere kan gjøre egne vurderinger av materialet som er analysert. Dette bidrar til å gi undersøkelsen reliabilitet. En annen fallgrube ved å ta i bruk en analysemetode som WPR, som hevder å være kritisk til problemrepresentasjoner og ta side med de som kommer dårlig ut av det, er at analysen kan virke å ha et negativt preg.

4.3.1 Avgrensning

I denne oppgaven fokuseres det på empiri knyttet til én bestemt arena og de tilhørende aktørene, nemlig regjeringen og de politiske partiene. Generelt er asylpolitiske temaer artikulert i mange kontekster og situasjoner, og en studie som inkluderer alle aktører som har en mening om politikkområdet, ville derfor vært for vidtfavnende. Denne oppgaven tar konkret for seg temaet barn på flukt herunder problematikken med lengeværende barn. Studien er dermed avgrenset til problemrepresentasjoner uttrykt gjennom Stortinget og Regjeringen slik de kommer til uttrykk i stortingsmeldingen Barn på flukt og i den påfølgende stortingsdebatten. Det er dermed en institusjonell avgrensning i tillegg til en innholdsmessig avgrensning (Mathisen, 1997, s. 21). Tidligere stortingsmeldinger har hatt migrasjon som tema, men fokuset på barn er nytt. Stortingsmeldingen og debatten ble også i stor grad til som et resultat av andre aktørers press på regjeringen gjennom fokus på lengeværende asylbarns situasjon gjennom mediene og andre kanaler.

Avgrensningen gir muligheten til å gjennomføre en oversiktlig dybdeanalyse med utgangspunkt i aktører som må sies å være de mest sentrale på feltet, ettersom det er

Regjeringen som har ansvaret for politikken som føres, og de politiske partiene som i stor grad definerer saksområdet. En drøfting av hvem som får komme til orde, som ofte er relevant i diskursanalyser, er derfor ikke meningsfullt i denne oppgaven, ettersom analysen allerede er begrenset til Regjeringen og de politiske partiene på Stortinget. Videre forskning vil kunne inkludere flere aktører, da dette vil gi et bredere bilde av hvilke diskurser som har innflytelse på asylfeltet, og om asylbarn spesielt. Et sentralt mål innen WPR-tilnærmingen er også nettopp å se utover staten som styrende aktør (Bacchi, 2009, s. 26).

5 Analyse av problemrepresentasjoner

I dette kapittelet presenteres analysen av det empiriske materialet, hvor stortingsmeldingen vies en første del, etterfulgt av analysen av stortingsdebatten. Det fokuseres på partirepresentasjoner i stortingsdebatten, mens det er en mer overordnet analyse av den samlede regjeringspolitikken i stortingsmeldingen. Analysen av stortingsmeldingen vil være strukturert basert på de ulike hensynene som avdekkes som sentrale. Materialet sorteres etter partirepresentasjoner i stortingsdebatten, hvor hovedhensynene i hver partirepresentasjon kommer fram. De to analysene er interessante å sammenligne ettersom partiene, og særlig opposisjonspartiene, har anledning til å presentere sine standpunkt klarere i debatten enn hva som blir presentert i et dokument som representerer regjeringspartier som forsøker å fremstå som en entydig og samlet enhet.

De underliggende antakelsene en kan avdekke, er ikke knyttet til ideer eller anskuelser som de enkelte individene som representerer Regjeringen eller partiene måtte inneha. Det dreier seg om hvilke antakelser som er iboende innenfor problemrepresentasjonene som fremkommer, som representerer de ulike partiene eller Regjeringen som helhet. Som nevnt i teoridelen, søker WPR-metoden å gå utover det som skjer i hodet til hvert individ, og i stedet analysere hvilke argumenter som brukes, og hvilken form for kunnskap, eller virkelighetsforståelse de bygger på, som bidrar til å gi argumentene deres forståelighet (Bacchi, 2009, s. 5). Dette er heller ikke en analyse av selve implementeringen av de tiltakene som foreslås, og oppgaven har ikke til hensikt å utøve kritikk av standpunktene som fremkommer, eller foreta en vurdering av hvorvidt regelverket på området er godt nok eller ikke. Det er argumentasjonen gjort i denne debatten, hvilke problemrepresentasjoner som fremkommer gjennom diskurser, og hva dette gjenspeiler om de bakenforliggende antakelsene som står sentralt.

En stortingsmelding utgjør en inngangsport til å undersøke hvordan regjeringen problematiserer et gitt tema, i dette tilfellet lengeværende asylbarn, eller generelt barn på flukt. Gjennom en slik melding orienterer regjeringen Stortinget om saker den ønsker å drøfte. Stortingsmeldingen beskriver og analyserer situasjonen og utvikling på politikkområdet til behandling, samtidig som at det stakes ut en vei videre i form av tiltak og praksiser. Meldingen legger grunnlaget for en generell debatt i Stortinget, hvor konkrete forslag kan voteres over. I stortingsdebatter presenterer representanter ferdig etablerte standpunkt og

forslag. Samtidig er det en arena hvor aktørene forsøker å fremme sine standpunkt på en mest mulig overbevisende måte ovenfor politiske motstandere og velgere. I en slik kontekst har partiene også mulighet til å få frem hvilke andre partier de anser seg enig og uenig med, noe som bidrar til å demonstrere hvem de er som parti (Hagelund, 2002, s. 34–35; Stortinget.no, 2008).

5.1 En samlet, men tvetydig regjering

I denne første analysedelen vil jeg begynne med å presentere stortingsmeldingen Barn på flukt, og de sentrale temaene som tas opp i meldingen. Jeg vil, med henvisning til teksten, og med spørsmålene i analyseskjemaet som en strukturerende rød tråd, argumentere for at en kan finne ulike problemrepresentasjoner av problemet lengeværende asylbarn, som kan gå under tre ulike innramminger; henholdsvis en global innramming, en nasjonalstatlig kontroll-innramming og en humanitær menneskerettighetsinnramming. Det er ikke alltid vanntette skott mellom de ulike innrammingene, som kan forstås som dominerende eller overordnede diskurser som representasjonene av problemet avspeiler. De ulike problemrepresentasjonene kan dermed vise seg å passe i flere innramminger ut ifra hvilke hensyn de vektlegger. Det er likevel for ordens skyld brukbart med en slik bruk av innramminger. Andre del av analysen vies stortingsdebatten. Der vil analysen ta for seg de ulike partienes måte å representere problemet, og funnene vil bli oppsummert i analyseskjemaet. Likeledes vil funnene i stortingsmeldingen oppsummeres i et eget analyseskjema.

5.1.1 Barn på flukt – Stortingsmeldingen

Stortingsmeldingen er en melding fremmet fra Regjering til Storting, som adresserer barn på flukt som søker beskyttelse i Norge, og herunder problematikken med såkalt lengeværende barn. Det presiseres at meldingen omhandler situasjonen både for enslige mindreårige asylsøkere og for barn som forlater sine hjemland sammen med foreldre eller andre omsorgspersoner – såkalte medfølgende barn. Meldingen omhandler alle barn som søker beskyttelse i Norge, og ikke kun de som anses som flyktninger i rettslig forstand, det vil si kvoteflyktninger, konvensjonsflyktninger og personer som ikke er anerkjent som konvensjonsflyktninger, men som er tilkjent et beskyttelsesbehov (Vevstad, 2010, s. 32–33).

Meldingen gir en grundig gjennomgang av ulike aspekter ved barnemigrasjon, fra det internasjonale bildet, juridisk rammeverk og behandling av barns søknader om beskyttelse, til opphold etter søknad, omfang av menneskehandel, barns rettigheter i Norge og temaet retur. Dilemmaer og utfordringer knyttet til regelverket og praksis er særlig relevant, og det fremheves hvilke områder regjeringen ønsker å prioritere. Det er mange temaer som behandles i meldingen tilknyttet barn og deres situasjon, enten på flukt eller i Norge, men jeg vil ikke gå inn på hvert av disse. Det går et skille mellom de betraktninger og tiltak som gjøres i forbindelse med barn på flukt og de som gjelder barn som søker beskyttelse i Norge. Sistnevnte aspekt dreier seg om tiltak og praksis knyttet til utlendingsregelverket og innbefatter diskusjonen om lengeværende barn, deres rettigheter, og diskusjonen om hensynet til barnets beste i slike saker. I første omgang fokuserer analysen på den første delen, før en analyse av kjernen i meldingen, nemlig tematikken om lengeværende barn.

5.2 Global innramming: humanitære hensyn og kontroll

I meldingens sentrale budskap er en av overskriftene man kan lese «Helhetlig tilnærming til barnemigrasjon» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 10). Begrepet ”helhetlig flyktningpolitikk” kom inn i innvandringspolitikken på 1990-tallet, i en tid da flyktningpolitikken gjennomgikk en fornyelse, med fokus på beskyttelse framfor innvandring i seg selv. Forebygging av migrasjon, midlertidig beskyttelse og fokus på retur, er aspekter som kjennetegner en slik helhetlig politikk. Det er en tilnærming som understreker den internasjonale dimensjonen med vekt på forebyggende arbeid globalt på steder med problemer som forårsaker migrasjon. En annen side ved denne politikktilnærmingen er fokuset på flyktningens hjemland og mulighetene til repatriering, noe som var tanken bak innføringen av midlertidig asyl på 90-tallet (Hagelund, 2002, s. 91). Denne politikktilnærmingen kan sies å være godt etablert i flyktningpolitikken, og kommer også til syne i stortingsmeldingen når det gjelder barn på flukt.

At barn migrerer eller legger ut på flukt, er ikke et nytt fenomen. Det vises til at det kan være flere årsaker til grunn for at barn eller barnefamilier velger å forlate hjemlandet, men at ikke alle «asylsøkende barn har et beskyttelsesbehov». Det vises til flere studier som bekrefter at «mange barn og barnefamilier forlater hjemlandet av økonomiske og sosiale årsaker» (s10). Ettersom mulighetene for lovlig innvandring gjennom arbeid eller studier er begrensede,

reiser mange migranter ”ulovlig inn i Europa, med de farer det medfører”. Barna sendes som regel ut på reise av sin egen familie, og mange har som oppgave å sende penger hjem. For å forebygge slike reiser foreslås er en «helhetlig» politikk som fokuserer på internasjonale tiltak i transitt- og opprinnelseslandene, gjennom informasjonskampanjer om farene forbundet med å sende barna ut på reise og fremme av barns rettigheter. Dette internasjonale fokuset viser til en global innramming av problemrepresentasjonen, hvor en søker å gjøre noe med årsakene til migrasjon, og er opptatt av de illegale og farefulle sidene ved migrasjon, i form av menneskesmugling og menneskehandel. Å forebygge at barn legger ut på flukt representeres i stortingsmelding å være av hensyn til barna med tanke på den belastningen det er å gjennomføre en farefull reise og det å komme til et nytt land (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 10).

Når det gjelder det internasjonale bildet av årsakene og omfanget av barn på flukt, beskriver meldingen antallet flyktninger og fordrevne på verdensbasis, og det vises til rapporter som slår fast at det er sannsynlig at antallet enslige, mindreårige asylsøkere til Europa vil øke (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 17). EUs byrå for grunnleggende rettigheter (FRA) mener at utfordringen vil være å ta hånd om de enslige mindreårige asylsøkerne på en effektiv måte, samtidig som man respekterer barnas grunnleggende rettigheter og handler til barnets beste. Dette underbygger en forståelse av nødvendigheten av et strengt innvandringsregime. UNCHR, som også antar en økning i antall enslige mindreårige asylsøkere, begrunner dette med strengere asylopolitikk i europeiske land, hvilket kan medføre at barn i større grad sendes ut på reise av sine foreldre, ut ifra en antakelse om at de lettere enn voksne vil få oppholdstillatelse. Ettersom barn kan bli «brukt» for å få oppholdstillatelse, gir dette implisitt legitimitet til en streng asylopolitikk ovenfor enslige mindreårige barn, samtidig som at det av UNHCR nettopp påpekes at en økning i enslige mindreårige asylsøkere skyldes utviklingen av en strengere asylopolitikk i Europa (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 17).

Diskursen i stortingsmeldingen kan videre bygge på en antakelse om at man som del av et verdenssamfunn har ansvar for å avhjelpe i samfunn utenfor egne grenser. For myndighetene er det et siktemål å bedre situasjonen i de landene det gjelder, men også å begrense migrasjon som ikke er basert på behov for beskyttelse. I meldingens del om «Norges innsats for å sikre barns rettsvern globalt», tas dette ansvaret opp, og det uttrykkes spesifikt at «[b]arn på flukt gis prioritet i tråd med prinsippene for norsk humanitær bistand» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 10 og 21). Regjeringen jobber for å fremme barns rettigheter internasjonalt gjennom

utviklingssamarbeid, og det nevnes at landet er sjette største giver til UNHCR som arbeider for å beskytte og bistå barn på flukt, og tredje største giver til UNICEF, som også arbeider med å beskytte barn i katastrofe- og konfliktområder.

Som det står i meldingen er det ikke et uttalt mål å forhindre migrasjon ved hjelp av bistandsinnsats, men i praksis vil dette i noen tilfeller være en faktisk virkning. Meldingen påpeker også at verdenssamfunnet i økende grad erkjenner at det er nødvendig å se migrasjon i et utviklingsperspektiv. Dette av hensyn til unge mennesker som «utsettes for en risikofylt reise med et høyst usikkert utfall, fordi de ikke ser et livsgrunnlag der de er født eller oppvokst» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 23). Forventninger til de statene de norske myndighetene samarbeider med om god migrasjonsforvaltning, løftes frem som spesielt viktig, og at migrasjon integreres mer i de enkelte EU medlemslands utviklingssamarbeid (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 21 og 23). Det satses også på informasjonskampanjer som informerer om barns rettigheter og om farene ved å legge ut på flukt, i de landene som opplever at mange reiser ut, noe som gjenspeiler en antakelse om at opprinnelseslandene ikke er i stand til å ta seg av alle aspekter ved denne problematikken selv, og at det er nødvendig at Norge bidrar til denne forebyggingen (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 14).

Det forebyggende arbeidet gjør også at Norge kan «unngå uforholdsmessig ressursbruk som kun kommer en liten gruppe barn til gode, da Norge bruker store ressurser på å ta i mot enslige, mindreårige asylsøkere». Meldingen viser også til at det i 2009 ble brukt større ressurser på mottak og omsorgssentre for enslige mindreårige fra Afghanistan enn det ble brukt på samlet bistand til Afghanistan samme år (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 10 og 23). Barn på flukt med mangel på beskyttelsesbehov representeres som en kostnad for det norske samfunnet, som dermed går ut over de som kommer til Norge med et reelt beskyttelsesbehov. Denne problemrepresentasjonen kan dermed også sies å tilhøre en nasjonalstatlig kontrollinnramming som, slik tidligere nevnt, fokuserer på en begrenset og kontrollert innvandring, av hensyn til for eksempel kostnader ved innvandring og godene som følger av adgang til riket.

I de foregående avsnittene har jeg ut ifra meldingen vist at problemet med barn på flukt representeres som et globalt problem som må løses med tiltak i land som genererer migrasjon. Problemet utgjør en del av en humanitær bistandsforpliktelse. Dette tilhører slik sett en global, humanitær innramming og anses som illustrert ovenfor, som uavhengig av myndighetenes oppgave i å sikre en kontrollert og regulert innvandring, og som er ment å

ivareta humanitære hensyn. På den annen side er de konkrete internasjonale tiltakene som tar sikte på å forebygge migrasjon og fremme barns rettigheter internasjonalt, ikke bare av hensyn til belastningen det er for barn å legge ut på en farlig ferd, men av hensyn til kostnadene det medfører for det norske samfunnet ved å ta imot barn som ikke har behov på beskyttelse. En slik representasjon av barn på flukt som noe generer kostnader for samfunnet, avspeiler den nasjonalstatlige kontrollinnrammingen, og fordrer en begrenset innvandring. En kan se at måten problemet representeres på, avspeiler ulike dominerende innramminger.

5.3 Nasjonalstatligkontroll vs. menneskerettigheter

Det er særlig det humanitære aspektet ved barnemigranternes situasjon, altså de enkelte individenes livssituasjon, i møte med et system og en forvaltning som har som mål å opprettholde en ”konsekvent og helhetlig flyktning- og innvandringspolitikk”, som utgjør det vanskelige politiske spørsmålet i meldingen (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 7). Det er en underliggende antakelse om at humanitære hensyn og en «konsekvent og helhetlig flyktning- og innvandringspolitikk» ikke lar seg forene. Dette kan forklares med at dersom det kun lå en humanitær politikk til grunn, ville det innebære at alle som ville, kunne bosette seg i Norge. Myndighetenes oppgave er å sikre territoriell integritet, befolkningens sikkerhet og velferd, og det utøves derfor kontroll over hvem som kan ta del i fellesskapet. I dette ligger behovet for en «kontrollert og begrenset» asylpolitikk, som kan sies å være et etablert og ubestridt utgangspunkt i den politiske diskursen på dette politikkområdet, slik Hagelund har funnet i sin studie av den innvandringspolitiske diskursen i Norge fra 1970 til 2002 (Hagelund, 2002, s. 57).

Oppholdstillatelse fremstilles dermed som et knapt gode som man må finne mest mulig rettferdige og humane kriterier for å dele ut. Målet med innvandringspolitikk kan sies å være å skape legitimitet for urettferdige avgjørelser. Hva som er rettferdig avhenger igjen av hvilke aktører som definerer – for myndighetene oppnås rettferdighet når saker er behandlet i tråd med forutsigbare regler og prosedyrer og ivaretar hensyn til en regulert innvandring. På den annen side vil det for eksempel for støttegrupper for asylbarn og frivillige organisasjoner, legges mer vekt på de individuelle historiene, barnas behov og rettigheter, og at hensynet til barnas beste kommer foran behovet for en regulert innvandring (Hagelund, 2002, s. 42–43).

Argumentet om at ikke alle barn som legger ut på flukt og søker asyl i Norge, har et behov for beskyttelse, fremstår dermed viktig for å legitimere de vanskelige avgjørelsene myndighetene må ta når det gjelder oppholdstillatelse for barn. En slik fremstilling legger ansvaret for de vanskelige avgjørelser om avslag på flyktningene, som kommer uten et reelt behov for beskyttelse. I meldingen vises det til tall for å understøtte denne antakelsen: «Det er et dilemma at det brukes store summer på et relativt lavt antall personer som vanligvis ikke kommer fra de mest ressursvake familiene i opprinnelseslandet» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 23). Dette underbygger og gir legitimitet til behovet for en begrenset og kontrollert innvandring. Det samme gjør henvisninger til tall om omfanget av den globale migrasjonen. Det vises blant annet til at «[m]ange tusen barn har de senere år søkt om beskyttelse i Norge», og at Norge i 2009 var det landet i Europa som mottok nest flest enslige, mindreårige asylsøkere (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 11).

En streng og begrenset innvandringspolitikk er legitimert ved å fremstå som anstendig og rettferdig i den forstand at den søker å sikre beskyttelse til de som virkelig har behov for det. En slik politikk legitimeres også gjennom en institusjonell begrunnelse basert på velferdsstatens begrensede midler (Hagelund, 2002, s. 59). Det påpekes i meldingen at Norge er en velferdsstat, og at rett til opphold «innebærer rett til en rekke goder det for mange ikke vil være mulig å oppnå i hjemlandet». Derfor må terskelen for å gi tillatelse på humanitært grunnlag ifølge regjeringen, være høy «fordi en liberal praksis kan få stor betydning for den samlede innvandringen til Norge» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 45).

5.3.1 Lengeværende barn – mellom rettigheter og kontroll

Dette leder til kjernen i stortingsmeldingen, og temaet som har mottatt mye oppmerksomhet i den offentlige debatten, nemlig de såkalte lengeværende barna. Dette er barn som med familie, har bodd lenge i Norge «uten at verken de eller familiene deres har fått en oppholdstillatelse» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 49). Dersom vilkår for beskyttelse ikke oppfylles, kan asylsøknaden vurderes ut ifra om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Det er dette som kalles opphold på humanitært grunnlag (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 44). I denne prosessen spiller barnekonvensjonens bestemmelse om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, en stor rolle. Det anerkjennes i stortingsmeldingen at det i UNEs praksis i saker omhandlende lengeværende barn har blitt lagt for stor vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva som ble forutsatt

da regelverket ble vedtatt, og at praksis fremstår som lite entydig (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 11). Problemet er i forbindelse med lengeværende barn er dermed representert å være en for streng tolkning av lovverket, som fører til at lengeværende barn ikke får innvilget opphold til tross for at det foreligger tilknytning til samfunnet.

Som en løsning på problemet søker regjeringen å styrke barns rettigheter og hensynet til barnets beste gjennom å presisere vektleggingen av barnets beste i forhold til innvandringsregulerende hensyn, og ved å fremme andre tiltak. Utlendingsloven paragraf 38, tredje ledd, uttrykker at «barnets beste skal være et grunnleggende hensyn». Bestemmelsen presiserer også at terskelen for oppholdstillatelse skal være lavere for barn, enn den ville vært i en tilsvarende situasjon for en voksen. Meldingen understreker at ”det fremgår likevel av forarbeidene til denne bestemmelsen at denne endringen i seg selv ikke innebar en endring av dagjeldende praksis, men at bestemmelsen sikrer at forvaltningen tar særskilt hensyn til barns situasjon”(Meld.St.27 (2011-2012), 2012, s. 44). Det er dermed ikke en forpliktende bestemmelse, men en som levner rom for myndighetenes føringer. En endring i utlendingsforskriften av 20.06.2011, innebærer en presisering av at hensyn som gjelder barn skal fremgå særskilt av vedtakene. Bestemmelsen innebærer en styrking av barns rettssikkerhet, ved at begrunnelsesplikten tydeliggjøres, men heller ikke denne forskriftsendringen «medfører ikke en utvidet begrunnelsesplikt, eller at det skal foretas andre eller mer omfattende vurderinger av barnets beste mv., enn det som tidligere fulgte av regelverk og praksis» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 14–15 og 38). Presiseringen fremstår igjen med forbehold, og innskrenker ikke myndighetenes handlingsrom ytterligere.

Det vises til at UDI i 2009 etablerte en barnefaglig enhet i asylavdelingen for å styrke den barnefaglige kompetansen, slik at det legges til grunn en forsvarlig behandling av barns asylsak, fra saksforberedelse til vedtaksfatting. Det legges vekt på at saksbehandlere og nemndledere skal ha kompetanse på menneskerettigheter og internasjonale konvensjoner, herunder barnekonvensjonen. Det vises også til en ny representantordning for enslige mindreårige, som skal sikre de juridiske sidene av foreldreansvaret. Problemet er representert å være mangel på barnefaglig kompetanse, barns rettigheter og rettighetsvern. Løsningene kan sies å avspeile en menneskerettighetsinnramming, for å bøte på det manglende hensynet til barnets beste.

Problemet med behandlingen av barns søknad om beskyttelse er representert å være forvaltningsmessig, det er nødvending med raskere saksbehandling. Etter

utlendingsforskriften paragraf 8-2, kan det, på visse vilkår, innvilges oppholdstillatelse hvis UDI bruker mer enn 15 måneder på å behandle en asylsøknad. Denne bestemmelsen synliggjør UDIs plikt til «å behandle søknader innen rimelig tid» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 34). Regjeringen vil innføre en tilsvarende bestemmelse for behandlingen av barnefamilier i UNE. Dette impliserer at det er forvaltningen som har ansvaret for å hindre at barn forblir lenge i en uavklart situasjon.

5.3.2 Hensynet til barnets beste – en skjønnsbasert bestemmelse

I noe som fremstår som et forsvar mot en mening om at det i ethvert tilfelle er til barnets beste å bli værende i Norge, hevder meldingen på et punkt at det «ikke kan legges til grunn at det alltid vil være til barnets beste at barnet (eventuelt også familien) innvilges opphold i Norge». Det vektlegges at «Selv om velferds- og sikkerhetssituasjonen er betydelig bedre i Norge enn i de aller fleste land det kommer asylsøkere fra, trenger ikke det å bety at det er til barnets beste å få bli» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 45). Regjeringen gir uttrykk for å ha barnas beste i tankene i argumentet for å sende barna tilbake til hjemlandet grunnet verdien av røtter, språklig og kulturelt, og den tilhørigheten dette gir.

I meldingen vises det til et praksisnotat fra UNE, som beskriver de forhold som tillegges vekt ved vurdering av barnets beste. Det uttrykkes i meldingen at hensynet til barnets beste ikke kan «reguleres uttømmende gjennom regler og retningslinjer. Det må foretas en individuell skjønnsvurdering i den enkelte sak» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 45). Det påpekes at det ikke er et entydig svar på hva som er barnets beste – «i avveien mot andre viktige hensyn møter vi mange dilemmaer». Barnekonvensjonen forstås som skjønnsbasert: «andre hensyn enn barnets beste kan tillegges like stor, eller større, vekt» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 10, 28, 30). Meldingen sier eksplisitt at barnekonvensjonen ikke gir noe absolutt direktiv for hvordan den enkelte sak skal avgjøres, og at motstående hensyn «som for eksempel hensynet til en kontrollert og regulert innvandring, kan i utgangspunktet tillegges like stor eller større vekt enn hensynet til barnets beste» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 46). Språklig sett har også høyesterett uttalt at barnekonvensjonen er slik å tolke at barnets beste ikke er det eneste og «heller ikke alltid det avgjørende hensynet i saker som berører barns interesser». Hvis en slik vurdering derimot ikke er forsvarlig ut fra en vurdering av hensynet til barnet, vil det kunne innebære en krenkelse av barnekonvensjonen (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 46).

Innvandringsregulerende hensyn er en samlebetegnelse som omfatter ulike hensyn, men et sentralt element er å sikre en kontrollert og begrenset innvandring, som avspeiler den nasjonalstatlige kontroll innrammingen. Som det fremgår av meldingen er det et prinsipp at like saker skal behandles likt, ettersom «utfallet av én sak kan ha den konsekvens at mange senere saker må få samme utfall, som i sin tur kan føre til en økning i antall søknader» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 46). Det er en implisitt antakelse om at det bør legges en streng praksis til grunn, ettersom det motsatte kan sende signaler om at det er «lett» å få opphold dersom man har en lignende sak, og at dette vil medføre en økning som ikke er innenfor det som er ønskelig og håndterbart. Dette var også bakgrunnen for tiltaket med begrenset oppholdstillatelse for enslige mindreårige, som er uten forsvarlig omsorg ved retur. Ettersom Norge brukte «over 1, 3 milliarder kroner bare på mottak og omsorgssentre til enslige, mindreårige asylsøkere» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 11).

Hensynet til samfunnsmessige konsekvenser nevnes også, og referer da til avgjørelser overfor personer som er kriminelle eller som av andre grunner utgjør en trussel for samfunnet (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 45). I forbindelse med innvandringsregulerende hensyn fremmes som argument at «hensynet til å beskytte andre barn mot å havne i en belastende og alvorlig situasjon, er blant de hensyn som i henhold til Høyesterett kan legitimere begrensninger i barns rettigheter i utlendingsrettslig sammenheng» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 48). Det er dermed et argument som både representeres som et humanitært hensyn og som et reguleringshensyn.

5.3.3 Særlig om barns tilknytning

Stortingsmeldingen fremhever her at «barnekonvensjonen pålegger ikke statene å gi oppholdstillatelse til barn etter en viss oppholdstid», men som nevnt, slik det følger av utlendingslovens forarbeider, skal det mer til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn, jo større betydning avgjørelsen om oppholdstillatelse har for barnets situasjon (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 51). Og at «i visse sammenhenger vil hensynet til barnets beste være så tungtveiende at det ikke vil være adgang til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 51). I forhold til de foregående beskrivelsene hvor det understrekes at innvandringsregulerende hensyn kan veie tyngre enn hensynet til barnet beste, virker det i denne delen av meldingen som om det gis forrang til hensynet til barnets beste.

Hvor lang oppholdstid som skal til for å kunne si at det foreligger tilknytning, «kan ikke fastsettes absolutt. Samtidig som at det sies at oppholdstid på under tre år som utgangspunkt ikke vil være tilstrekkelig, uttales det at lang oppholdstid ikke uten videre vil tilsi «tilknytning til riket»».s.51. Det vises til at oppholdstid etter et eventuelt avslag må telle med. Den nasjonalstatlige innrammingen som tar hensyn til innvandringsregulerende hensyn, er tydelig når det fremgår at «[r]egjeringen mener det vil sende uheldige og motstridende signaler hvis det innføres faste ordninger for at oppholdstillatelse skal gis etter et visst antall år i Norge». Målet er at alle som har fått avslag skal returnere frivillig og raskt. Problemet er representert å være for treg retur, for å unngå at barn blir lenge i en uavklart situasjon og dermed utvikler tilknytning til landet (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 12).

Det viktigste i arbeidet for å forhindre at barn og familier blir værende lenge i Norge uten tillatelse, er rask saksbehandling og at de som har fått avslag returneres raskest mulig. Meldingen peker på at det sjelden er saksbehandlingstider som isolert sett er «årsaken til at barn blir boende i Norge i årevis uten oppholdstillatelse» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 50). Dette impliserer at det er familiene som har ansvar for denne situasjonen. Det er praksis i klageinstansen UNE som er relevant i denne forbindelse, da det dreier seg om klager på vedtak om endelig avslag. Problemet er representert å være at mange familier med endelig avslag ikke returnerer i tråd med den tidsfristen som har blitt gitt dem, når det ikke anses at det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til Norge. Det påpekes at [v]oksnes valg får imidlertid konsekvenser for barnas situasjon, selv om barna ikke kan holdes ansvarlig for disse valgene» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 55). Dette impliserer at selv om det vil gå utover barna at foreldrene aktivt velger, eller av andre grunner oversitter utreisefristen, kan ikke myndighetene ta hele ansvaret for en slik situasjon. Derfor påpekes det ansvaret myndighetene har med å «ikke ha ordninger som stiller barnefamilier i en unødig vanskelig situasjon» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 55).

Det vises til at «Utlendingsmyndighetenes innsats når det gjelder arbeidet med retur er kraftig styrket de siste årene» og meldingen informerer om at flere velger frivillig retur enn før, i tillegg til at det gjennomføres flere tvangsreturer. Assistert frivillig retur er et tiltakspunkt i tillegg til en utvidelse av politiets utlendingsinternat på Trandum og en styrking av politiets budsjett for å legge til rette for flere tvangsreturer. Også arbeidet med nye returavtaler vil styrkes (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 50). Fokus på retur er dermed et tydelig

satsningsområde, hvilket styrker en kontrollinnramming, og at regelverket skal sikre de virkelig trengende.

Meldingens behandling av problematikken med lengeværende barn, viser til et forsøk på å imøtekomme den kritikken som har blitt fremmet i tilknytning til forståelsen av barnets beste i saker hvor barnets tilknytning til riket har vært et sentralt moment. Meldingen gir uttrykk for en regjering som forsøker å fremstå som samlet og å presentere en felles politikk, selv om regjeringen til tider fremstår tvetydig i sin vektlegging av hensynet til barns rettigheter og hensynet til barnets beste på den ene siden, og hensynet til en begrenset og kontrollert innvandring på den andre siden.

De mange tiltakene for å sikre barns rettigheter vitner om en måte å representere problemet som manglende rettigheter, og som noe regjeringen viser at de tar ansvar for. Samtidig slås det fast at det ikke er behov for lov- eller forskriftsendringer. Slike endringer ville innebære en tydelig rettighetsfestet politikk, og samtidig føre til en begrensning i myndighetenes handlingsrom. Med de tiltakene som presenteres bevares en fleksibilitet noe som bevarer regjeringens handlingsrom i politikken omkring lengeværende barn som søker beskyttelse i Norge. På den ene siden avspeiler problemrepresentasjonene en menneskerettighetsinnramming, men det er den nasjonalstatlige kontrollinnrammingen som kan sies å være den dominerende. Problemet er representert å være det økende antallet barn som søker beskyttelse, mangel på beskyttelsesbehov blant en stor andel av de som søker, og kostnadene dette medfører. Dette legitimerer det gjeldende regelverket og støtter antakelsen om en begrenset og kontrollert innvandring.

5.4 Analyteskjema: oppsummering av problemrepresentasjoner

Analyteskjemaet under oppsummerer de dominerende innrammingene, og gir en oversikt over problemrepresentasjonene og tiltakene som fremkommer i stortingsmeldingen.

Tabell 1. Oppsummering stortingsmelding

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være?	Hvilke antakelser ligger til grunn i problem-representasjonen?	Hva er løsningen på problem-representert å være?	Hvilke hensyn forsøker problem-representasjonen å ivareta?	
<i>Barn uten beskyttelses-behov som legger ut på flukt.</i>	Migrasjon som et globalt fenomen, må takles ved å se på "root causes". Knyttet til bistands- og utviklingsarbeid.	Humanitær bistand og utviklingshjelp til kriseområder. Støtte til FN, UNICEF, UNHCR og andre organisasjoner.	Humanitære hensyn	Global innramming
	Migrasjon, farefullt. Menneskesmugling, menneskehandel.	Forebyggende arbeid internasjonalt i transitt- og opprinnelsesland. Informasjonskampanjer.	Innvandringsreguleringer og hensyn: Statens bruk av ressurser. Hensyn til flyktninger i rettslig forstand.	Nasjonalstatlig kontroll-innramming
<i>Barn som søker beskyttelse i Norge</i>	Staten beskytter av grensene/fellesskapet, begrenset adgang. Beskyttelse kun til de med reelt beskyttelsesbehov.	Rask retur dersom ikke beskyttelses-behov. Omsorgs- og utdanningstilbud i opprinnelsesland skal sikre god retur.	Innvandrings-regulerende hensyn	Nasjonalstatlig kontroll-innramming

	Moralsk ansvar og forpliktelse, til å ta imot og gi beskyttelse.	FNs barnekonvensjon. Utlendings-lovgivningen sikre barns beste. Mulighet for opphold på humanitært grunnlag dersom ikke beskyttelses-behov. Rask og rettsikker saksbehandling. Barnefaglig kompetanse i alle forvaltningens ledd.	Humanitære hensyn: Forpliktelse til å hjelpe. Hensynet til barnets beste. Hensyn til barns rettsvern.	(Menneske)-rettighets-innramming
<i>Lengeværende barn uten oppholds-tillatelse</i>	Staten beskytter av grensene/fellesskapet Humanitær og moralsk forpliktelse –	Raskere saksbehandling Raskere retur er hovedfokus i arbeidet med lengeværende barn.	Hensyn til innvandrings-regulering	Nasjonalstatlig kontroll-innramming
<i>For streng praksis med lengeværende barn</i>	Staten beskytter av grensene/fellesskapet Humanitær og moralsk forpliktelse	Lovverket er hensiktsmessig, men praksis litt for streng/ikke entydig: Klargjøring av lovverket skal løse opp i dette. Klargjøre gjeldende bestemmelser på området. Ingen lovendringer.	Hensyn til rettssikkerhet og rettferdig saks-behandling. Myndighetens handlingsrom	Nasjonal-statlig kontroll-innramming

5.5 Stortingsdebatten – representasjoner langs vante skillelinjer?

Generelt kan man si at det har vært konsensus rundt den norske innvandringspolitiske lovgivningen. Som offentlig debatttema er det et politikkområde som derimot fremstår som svært konfliktpreget (Hagelund, 2002, s. 22). Istedenfor et klassisk skille langs en venstre-høyre dimensjon, kan man i innvandringspolitiske saker observere et skille langs den såkalte "old- and new-politics"-, eller en realisme/idealisme-dimensjon (Bjørklund 1999 i Hagelund, 2002, s. 15). Partipolitiske skillelinjer har tradisjonelt vært knyttet til mer lukkede sosiale grupper, eller klasser, som stemmer på partier som representerer deres interesser. Disse har gjerne knyttet seg til økonomiske interesser. Ettersom det i dagens samfunn, hvor den sosiale strukturen er mer fragmentert, og hvor det er større variasjoner i individers sosiale og økonomiske tilhørighet, tales det for en såkalt de-alignment i skillelinjelitteraturen. Det vil si, det er en klar nedgang eller oppbrytning av bånd mellom spesifikke sosiale grupper og bestemte partier, og en større sammenheng mellom verdier og holdninger som holdes av individer. Verdiorienteringer og partivalg ser ut til å gjøre seg mer gjeldende, og det er denne verdiorienteringen, som gjerne gjelder bestemte saksfelt, det i denne oppgaven refereres til som New-politics eller postmaterialistisk (Kriesi, 2010).

Arbeiderpartiet og Høyre, tradisjonelle regjeringspartier, kan sies å representere «old politics», med en mer «ansvarlig» tilnærming til asylpolitikk og innvandring. Partier som V, Kfr, SV SP, på den annen side, taler tradisjonelt for en mer liberal og human flyktning- og asylpolitikk, som er mer i tråd med såkalt post-materialistisk, verdibasert politikk (Hagelund, 2002, s. 15). Det er interessant å observere om de samme trekkene viser seg gjennom partienes måte å representere problemet omkring lengeværende asylbarn i denne debatten.

Stortingsdebatten viser som nevnt den partipolitiske variasjonen i synet på problematikken rundt lengeværende asylbarn, og representerer partienes primærstandpunkt. Det vil vise seg at man kan skille mellom to problemrepresentasjoner blant partiene i debatten. Skillet går mellom partiene som ønsker forskriftsendring som løsning på problemet med lengeværende asylbarn, og de som anser at en tydeliggjøring av regelverket er tilstrekkelig. Likevel er det variasjon i hvilke antakelser og hensyn som ligger til grunn for partier som har samme løsningsforslag, og måten de representerer problemet på. Jeg vil i den følgende analysen ta for meg hvert av de politiske partiene representert i debatten og hvordan de problematiserer

temaet barn på flukt og særlig tematikken om lengeværende barn. Teksten er hentet fra Stortingets nettsider, og for å få til en ryddig fremstilling, vil det refereres til representantnavn, partiforkortelse og sidetall fra den tilhørende pdf-filen¹. Funnene blir oppsummert i det utviklede analyseskjemaet etter analysen av hvert parti.

5.5.1 Partiene

Arbeiderpartiet – ansvar og handlekraft

Arbeiderpartiet, det største regjeringspartiet i den daværende rødgrønne regjeringskoalisjonen, med Lise Christoffersen som første taler, presenterer utgangspunktet for debatten, basert på stortingsmeldingen. Det handler om barn som søker beskyttelse i Norge alene eller med voksne, om å forebygge at barn uten beskyttelsesbehov reiser eller blir sendt av voksne, og flere aspekter ved situasjonen for barn på flukt. Hun fremhever at det som engasjerer i den offentlige debatten i Norge, er barna som kommer for å søke beskyttelse (A, s. 521). Implisitt kan man forstå at de andre aspektene, som å forebygge, som det legges stor vekt på i stortingsmeldingen, er en vel så stor del av temaet om barn på flukt.

Christoffersen påpeker at «Internasjonale konvensjoner og avtaler fordeler ansvaret for å gi beskyttelse», noe som fungerer som en påminner om at ansvaret om å gi beskyttelse ikke ligger på Norge alene (A, s. 521). Tall for omfanget av asylsøkere presenteres også i starten, noe som støtter en antakelse om at innvandring er noe som må reguleres. Det presiseres at "[d]en offentlige debatten om barn på flukt dreier seg ofte om de barna som verken har krav på beskyttelse og heller ikke får opphold på humanitært grunnlag" (Christoffersen, A, s. 521). Dermed kan det virke som at det dreier seg om en grunnløs debatt, og problemet representeres å være mangel på beskyttelsesbehov blant lengeværende barn.

Når det gjelder lengeværende barn, som altså er hovedtemaet i debatten, definerer Arbeiderpartiet dette som saker der barn og/eller foreldre ikke får beskyttelse etter internasjonale konvensjoner. Når slike saker etter vurdering på humanitært grunnlag heller ikke gir opphold, "kan problemet lengeværende barn oppstå, men ikke alltid. Noen retter seg etter vedtaket og returnerer frivillig innen fristen"(Christoffersen, A, s. 521). Noen barn blir også født i Norge etter at foreldrene har kommet til Norge. Problemet er representert å være

¹ Stortingsdebatten kan leses på følgende side: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/121120/9/>

familier som ikke returnerer frivillig og som dermed har ansvaret for situasjonen til de lengeværende barna.

I arbeidet med innstillingen og meldingen, kan Arbeiderpartiet slå fast at «det er relativt bred enighet i Stortinget om regjeringens politikk på området, men at det er noen nyanser som spenner fra ønsket om en litt strammere linje til ønsket om en tydeliggjøring og en viss oppmykning av regelverket i form av forskriftsendringer» (Christoffersen, A, s. 521). Som i meldingen påpekes det i debatten de bestemmelser og presiseringer som er blitt gjort i lovverket for å sikre at barns tilknytning til Norge skal tillegges særlig vekt ved vurdering av oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn. Regjeringen og komiteens flertall mener «at regelverket egentlig er bra nok, men at det på bakgrunn av praksis er behov for en presisering (Christoffersen, A, s. 522). Det vises til at det i praksis i UNE har blitt lagt mer vekt på innvandringsregulerende hensyn enn hva regelverket forutsetter, og at praksis fremstår som lite entydig. Dette kan dermed virke selvmotsigende med tanke på den foregående representasjonen av problemet som et som har oppstått på bakgrunn av foreldrenes handlinger, og som mangel på beskyttelsesbehov. Problemet gjelder regelverket og er representert som et tolkningsproblem fra forvaltningens side, som vi også så i stortingsmeldingen.

Det påpekes at Stortingsmeldingen er et ”etterarbeid til den nye utlendingslovgivningen” for å ta igjen det rommet for skjønn og fortolkning som forvaltningen innehar i sin praksis (Christoffersen, A, s. 522). Dette rommet ønsker regjeringen å bevare ved ikke å endre på lover eller forskrifter. Det understrekes at det er «lovgivers intensjoner som klargjøres og presiseres. Det forutsettes at utlendingsmyndighetene retter seg etter det» (Christoffersen, A, s. 522). Den suverene maktutøver setter forvaltningen på plass, og ansvaret fremstår som forvaltningens, ikke myndighetenes. Deres representasjon av problemet sammenfaller med tiltakene som presenteres i stortingsmeldingen. Det er en løsning som ivaretar deres handlingsrom ved ikke å binde de opp til ytterligere rettsliggjøring.

Det fremmes at det viktigste for å unngå problematikken med lengeværende barn, er raskere saksbehandling og raskere retur. Christoffersen understreker at tiltakene vil bli fulgt opp i budsjettforhandlingene for 2013, ”for regjeringen følger altså opp det som står i meldingen, med konkrete handlinger og bevilgninger” (A, s. 522). Regjeringens rolle som styrende og ansvarlig tydeliggjøres. For å forebygge at barn uten beskyttelsesbehov legger på flukt, henvises det til de innstramminger regjeringen gjorde i 2009, rettet mot enslige mindreårige

asylsøkere, som skulle fungere som et signal (Christoffersen, A, s. 522). Det er kontroll og reguleringsaspektet som vektlegges. De implisitte antakelsene en kan lese ut av problemrepresentasjonene, er en som vektlegger myndighetenes oppgave med å kontrollere

Tabell 2. Problemrepresentasjoner Ap.

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være i forbindelse med barn på flukt/lengeværende barn?	Hvilke antakelser ligger til grunn i en slik problem-representasjon?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvilke hensyn forsøker problem-representasjonen å ivareta?	
<i>At barn uten beskyttelsesbehov legger ut på flukt.</i>	Migrasjon et globalt problem som må forhindres ved internasjonale tiltak. Sende signaler om at det ikke er lett å søke opphold her – migrasjon farefullt, bør begrenses både av hensyn til barnas beste og av innvandrings-regulerende hensyn. Internasjonale konvensjoner og avtaler fordeler ansvaret for å gi beskyttelse – ikke Norges ansvar alene.	Forebyggende tiltak i utsatte land. Tiltak mot menneskehandel. Strengere asylpolitikk; viser til innstramminger i 2009 (begrenset oppholds-tillatelse mellom 16 og 18 år)	Humanitære hensyn Innvandrings-regulerende hensyn	<i>Global innramming</i>
<i>Barnefamilier som ikke får opphold på humanitært grunnlag som oversitter utreisefristen.</i>	Forvaltningens oppgave å legge føringer for innvandringen. Styrt innvandring.	Raskere saksbehandling, 15 mnd frist på klagesaker i UNE. Raskere retur og bedre retur-programmer	En rettferdig og konsekvent politikk. Innvandrings-regulerende hensyn.	<i>Nasjonalstatlig kontroll</i>
<i>Feil/lite entydig tolking av regelverket/For streng tolkning av regelverket;</i>	I praksis lagt for stor vekt på innv.reg hensyn framfor hensyn til barnets beste enn det regelverket forutsetter. Forvaltningen må endre praksis, ikke Stortinget som må endre lovene. På en side for streng tolkning av regelverk, på den annen side mange asylsøkere som ikke har behov for beskyttelse/som ikke overholder utreisefrist	Barnefaglig kompetanse i forvaltningen. Stortingsmeldingen ment som etterarbeid til loven. Presisering av hvordan regelverket skal tolkes. Uten lov- eller forskrifts- endringer. Oppholdstid som asylsøker teller med	Sikre at barns rettigheter blir respektert og styrket. Myndighetene s og forvaltningens handlingsrom, større rom for skjønn og politiske føringer uten forskrifts- endringer.	<i>Menneske-rettighets-innramming</i> <i>Nasjonalstatlig kontroll</i>

	etter endelig vedtak.	og oppholdstid etter endelig vedtak. Ekstern evaluering av hvordan barns situasjon blir belyst i klagesaks-behandlingen.		
--	-----------------------	---	--	--

Frp – Skepsis og kontroll

I stortingsdebatten er det første momentet som tas opp av Frps representant Morten Ørsal Johansen, barns alder og modenhet. Han påpeker at «Mange av dem som omtales som barn i innvandringspolitisk sammenheng, viser en fysisk og mental modenhet som skulle tilsi voksen alder» og «[e]n annen utfordring vi har, er asylsøkernes reelle alder i forhold til det som opplyses av vedkommende selv» (Frp, s. 523). Problemet representeres å være at asylsøkere oppgir feil alder. Dette viser at det ligger en mistenkeliggjørende holdning til grunn, en antakelse om at man bør ha en skeptisk tilnærming i møte med barn som søker beskyttelse. Samtidig legges til grunn en antakelse om at asylsøkende barn tilsynelatende er å anse som voksne. Vanligvis har man en mer sensitiv tilnærming til barn enn til voksne, og det impliseres dermed at asylsøkende barn ikke nødvendigvis har behov eller krav på en slik barnesensitiv behandling.

Johansen peker videre på de to gruppene barn på flukt deles inn i, basert på stortingsmeldingen. Når det gjelder barn som følger med voksne, fremmer han at det er «naturlig at barn følger med voksne. Dermed vil ikke familier splittes uansett utfallet av en asylsøknad» Det er en antakelse om at beslutninger om utfallet av søknad om beskyttelse bør basere seg på foreldrene. Også når det gjelder lang oppholdstid, er det dermed avgjørelsen som er fattet på bakgrunn av en vurdering av foreldrenes situasjon som bør være utslagsgivende. Johansen peker på at «Det er alltid en grunn til at behandlingen av en asylsøknad tar lang tid. Den vanligste årsaken er at det er gitt uklare eller feil opplysninger som det kan ta lang tid å finne ut av», og han «ser ingen grunn til at dette skal premieres» (Frp, 523). Det gis et inntrykk av at det «alltid» er de asylsøkende sitt ansvar eller skyld at saksbehandling tar lang tid, og at dette er noe som gjøres aktivt, ettersom å premiere er noe man gjør etter en gitt bevisst innsats. Problemet representeres å være at asylsøkende familier trenerer avgjørelser om deres opphold, som dermed fører til at de «opparbeider seg tilknytning» som igjen kan brukes som argument ved begjæringer om omgjøring (Frp, s. 523).

Når det gjelder de enslige mindreårige asylsøkerne, er det igjen en mistenkeliggjørende tone som fremkommer, som fremmer en antakelse om at de lyver om alderen og gjør dette bevisst for å få oppholdstillatelse. De defineres dermed som voksne og kan stilles til ansvar for sine handlinger. Johansen har «liten tro på at alle enslige mindreårige asylsøkere er enslige. (...) Tvert imot demonstrerer vel så vel det faktum at de har reist til Norge, og det faktum at de søker om asyl, nettopp at de har et sosialt nettverk» (Frp, s. 523). Dette igjen impliserer en antakelse om at en behandling av barns søknad om asyl, bør være streng. Det forsterker argumentet om at flyktingene både er ansvarlig for egne handlinger, og at de ikke er så utsatte siden de har et så ressurssterkt nettverk (pengemessig) at de kommer seg til Norge. Frps representant viser også til at barn ofte utnyttes, og at andre tjener penger på å utnytte deres situasjon. Ettersom det er lite sannsynlig at et barn selv har finansiert sin reise, viser også dette at det er et nettverk bak, «selv om det da er et kriminelt nettverk» (Johansen, s. 523).

Johansen tar til slutt opp at ”Det (...) også [har] vært mye prat om barns beste og hva som er barns beste i en situasjon for asylsøkere» (Frp, s. 523). Ordet «prat» kan i denne sammenheng virke som en bagatellisering av det som har vært en engasjert debatt med mange aktører, synspunkter og argumenter. Barnets beste etter Johansens oppfatning, er å være med foreldrene (Frp, s. 532). En vurdering av opphold gjøres først og fremst på grunnlag av foreldrene. Barna bør følge foreldrene, og dermed er det dette hensynet som bør komme først, implisitt at terskelen for opphold ikke skal være lavere for barn. Oppsummert representerer Frp problemet på en måte som vektlegger mistenkeliggjøring asylsøkere og at staten må kontrollere uberettiget innvandring. Problemrepresentasjonene kan sies å gå under en streng nasjonalstatlig kontrollinnramming. Under følger en oppsummering av problemrepresentasjonene slik de kan avleses av Frps uttalelser i debatten.

Tabell 3. Problemrepresentasjoner Frp.

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være i forbindelse med barn på flukt/lengeværende barn?	Hvilke antakelser ligger til grunn i en slik problemrepresentasjon?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonen å ivareta?	
<i>At asylbarn oppgir feil opplysninger om alder og identitet, at asylbarn har en større modenhet.</i>	Impliserer at asylsøkende barn kan behandles som voksne.	Grundige aldersundersøkelser må opprettholdes.	Streng og konsekvent asylpolitikk.	<i>Nasjonalstatlig-kontroll-innramming</i>
<i>Enslige mindreårige er ikke enslige.</i>	De har et ressurssterkt nettverk bak seg. Eventuelt utnyttet av et kriminelt nettverk som tjener penger på å sende barn på flukt. Impliserer at enslige mindreårige ikke er så utsatte og det ikke er grunnlag for å gi opphold.	Streng praksis både ved innvilgelse eller avslag på asylsøknad.	Streng og konsekvent asylpolitikk.	<i>Nasjonalstatlig-kontroll-innramming</i>
<i>At lang oppholdstid gir opphold. Barns tilknytning blir brukt som argument i nye begjæringer.</i>	Oversittet utreisefrist bør ikke gi grunnlag for oppholdstillatelse. Barnets beste å følge med foreldrene, implisitt at innv.reg. hensyn går foran barnets beste-vurdering.	Redusere saksbehandlingstid Rask retur for de som får avslag evt rask bosetting i kommune for de som får opphold	Streng og konsekvent asylpolitikk. Innv.regulerende hensyn, og hensyn til barn - få normal bosituasjon	<i>Nasjonalstatlig-kontroll-innramming</i>

Høyre – nasjonal suverenitet

Høyres representant Trond Helleland understreker at barn og barnefamilier uten et reelt behov for beskyttelse etter internasjonale konvensjoner, «i utgangspunktet skal ha avslag på sin søknad om opphold i Norge og returnere, men sterke menneskelige hensyn kan likevel tale for at de får bli» (H, s. 524). I sin tale ligger Helleland tett opp til meldingen utgitt av regjeringen. Han understreker også at det må være «et mål at praksis ikke inviterer til at andre – og særlig barn – uten beskyttelsesbehov legger ut på en farefull ferd til Norge» (H, s. 524). Som Arbeiderpartiet, er Høyre opptatt av en konsekvent politikk, som sender signaler om at myndighetene fører en kontrollert innvandringspolitikk.

Det kan fremstå som at Høyre ikke anser at det eksisterer et problem, men at de «verdsetter det brede engasjementet for barn som ikke får innvilget opphold i Norge, som vi har sett fra enkeltpersoner og frivillige organisasjoner», da dette er viktig for den løpende vurdering av regelverk og praksis er i samsvar med nasjonale mål og internasjonale forpliktelser. (Helleland, H, s. 525). Det er en implisitt forståelse av at Stortinget har kontroll over situasjonen, og at «Stortinget har også tidligere behandlet saker som går på dette, bl.a Meld. St. Nr. 9 for 2009-2010» (Helleland, H, s. 525). Helleland påpeker at

”[v]i understreket da at norsk flyktning- og migrasjonspolitikkk bestemmes av norske myndigheter i overenstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser og avtaler, at det for å nå regjeringens overordnede mål om en human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk er nødvendig med tettere samarbeid med andre europeiske land gjennom harmonisering av lover og regler, men at dette ikke begrenser vår frihet til å vedta nasjonale standarder” (H, s. 525).

Det er en antakelse som tar for gitt myndighetenes suvereniteten og viser til deres overordnede styring i innvandringspolitikken. Dette kommer videre til uttrykk gjennom Høyres forslag om å utvide det politiske handlingsrommet gjennom at regjeringen skal ha mulighet til å kunne instruere også UNE i prinsipielle spørsmål, ikke bare UDI, slik tilfellet er i dag. Høyre foreslår å gi regjeringen fullmakt til å instruere UNEs praksis i prinsipielle spørsmål, i tilfeller der det ” kan være behov for raskt å endre kurs” (Helleland, H, s. 525). Dette underbygger forståelse av en styrt innvandringspolitikk, hvor myndighetene ikke er bundet av ytterligere juridiske forpliktelser, men derimot har handlingsrom til å instruere.

Høyre representerer problemet med lengeværende barn som et tolkningsproblem, i den forstand at «lovgivers hensikt ikke fullt ut ivaretas gjennom dagens praksis» (Helleland, H, s. 525). Samtidig representeres problemet med lengeværende barn, som Helleland påpeker er «særlig aktuell i forbindelse med omgjøringsbegjæringer», som et begrenset problem (H, s. 525). I begynnelsen av sin redegjørelse legger Helleland (H, s. 524) fram statistikk over antall innvilgelser som er gitt enslige mindreårige barn og medfølgende barn, som viser til at det legges vekt på barnespesifikke forhold i vurderingen av beskyttelse. Høyre er av den oppfatning at det for å ivareta barnets beste som et grunnleggende hensyn, slik FN konvensjonen pålegger Norge «først og fremst er behov for en tydeliggjøring» (Helleland, H, s. 525).

Oppsummert er dermed Høyres syn er sammenfallende med regjeringens syn; «[v]i er godt fornøyd med den kursen regjeringen har lagt seg på i asyl- og innvandringspolitikken – en streng, men rettferdig asylpolitikk» (Helleland, H, s. 525). Mens Høyre mener stortingsmeldingen gir dekning for en streng, men rettferdig linje i asylpolitikken fremmer SV på den annen side at meldingen gir klare retningslinjer for en mer human asylpolitikk og større vektlegging av hensynet til barnets beste. Dette viser at partiene i stortingsdebatten representerer problemet slik det passer deres politiske ideologi.

Tabell 4. Problemrepresentasjoner H

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være i forbindelse med barn på flukt/lengeværende barn?	Hvilke antakelser ligger til grunn i en slik problemrepresentasjon ?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonene å ivareta?	
<i>Praksis må ikke invitere til at flere barn uten beskyttelsesbehov, legger ut på en farefull ferd til Norge.</i>	Behov for en kontrollert innvandring.	En streng, men rettferdig asylpolitikk.	Innvandringsregulerende hensyn	<i>Nasjonalstatlig kontroll-innramming</i>
<i>I noen asylsaker kan det være nødvendig å endre kurs raskt</i>	Staten skal ha handlingsrom og fleksibilitet til å ta de avgjørelser som anses nødvendige.	Forslag om at regjeringen skal ha adgang til å kunne instruere UNE.	Bevare friheten til å vedta nasjonale standarder.	<i>Nasjonalstatlig kontroll-innramming</i>

SV – ansvarlig humanisme

SVs representant Aksel Hagen uttrykker glede over stortingsmeldingen, og markerer at «dette er en merkedag for SV», ettersom de presenterer en melding som slår fast at det er behov for endringer (SV, s. 526). Ifølge Hagen er meldingens hovedbudskap at barnets beste skal tillegges større vekt, og at dette «skal være et grunnleggende hensyn i utlendingsforvaltningas vurderinger av om det skal gis opphold på humanitært grunnlag» (SV, s. 526). Dette fremstilles som en seier til tross for at meldingen også understrekes i meldingen at «hensynet til en kontrollert og regulert innvandring, kan i utgangspunktet tillegges like stor eller større vekt enn hensynet til barnets beste» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 46). UNEs gradvis strengere praksis med for stor vekt på innvandringsregulerende hensyn, har også blitt belyst i meldingen som noe som bør endres. Han viser til bestemmelser om at ulovlig opphold skal være et mindre tungtveiende innvandringsregulerende hensyn i saker der barn har sterk tilknytning til riket, og det er til barnas beste å bli i Norge, og at den barnefaglige kompetansen i forvaltningen skal styrkes (SV, s. 526). Problemet representeres som mangel på barnefaglig vurdering, og for lite vektlegging av hensynet til barnets beste i forvaltningen. Det er altså forvaltningen sitt ansvar å rette på dette.

Samtidig er Hagen enig i meldingens konklusjon om at det ikke kreves en lov- eller forskriftsendring. «Det er ikke nødvendig å endre et lovverk og en forskrift, men det er

nødvendig – gjennom lovens etterarbeid – å utarbeide et etterarbeid til loven nettopp for å klargjøre hva som er intensjonen i lovverket» (SV, s. 526). Hagen forsøker å avdramatisere det faktum at praksis har gått i «feil retning». Han uttrykker at «[d]et er ikke lett for en forvaltning å styre etter politiske signaler, og det er ikke noe nederlag nødvendigvis for den forvaltninga» (SV, s. 527). Det legges opp til at meldingen skal ha store virkninger, og Hagen oppfordrer de 500 barna som på det tidspunktet hadde bodd lenge i asylmottak med endelig avslag, til å fremme en omgjøringsanmodning (SV, s. 527). Implisitt sier han dermed at det er en mulighet for at disse vil få sine avslag omgjort.

SVs problemrepresentasjon går inn under en humanitær menneskerettighets innramming, som vektlegger barns rettigheter, og hensynet til barnets beste som tungtveiende, samtidig som at det er en underliggende antakelse om at det er statens ansvar å hjelpe og beskytte barna. Det slås fast at det er behov for endringer, men SV sier seg fornøyd med de presiseringene som foreslås i stortingsmeldingen, og er dermed heller ikke for endringer i lovverket. Partiets representasjon av problemet kunne tilsi at SV ville være for forskriftsendring som tydeligere befester hensynet til barns beste. Det kan derfor fremstå som om det er noe avvik mellom deres problemrepresentasjon, og løsningen de fremmer, noe de også blir kritisert for av opposisjonspartiene Høyre og Krf.

Tabell 5. Problemrepresentasjoner SV.

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være i forbindelse med barn på flukt/lengeværende barn?	Hvilke antakelser ligger til grunn i en slik problemrepresentasjon?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonen å ivareta?	
<i>Behov for endring; større vektlegging av hensynet til barnets beste i forhold til innvandringsregulerende hensyn.</i>	Forpliktelse å sikre individer grunnleggende rettigheter og følge internasjonale konvensjoner i innvandringspolitikken.	<p>Klargjøre intensjonen i lovverket, barnets beste et grunnleggende hensyn i vurderinger om opphold på humanitært grunnlag.</p> <p>Ulovlig opphold mindre tungtveiende enn innv.reg.hensyn.</p> <p>Barnefaglig kompetanse i alle ledd i utl.forvaltningen</p>	Humanitær- og solidaritetsaspektet ved innvandringspolitikken. Fokus på barn og deres rettigheter.	<i>Menneskerettighetsinnramming</i>

Sp – Menneskeverd og internasjonale tiltak

Senterpartiets representant i debatten viser til at deres politikk er fundert på «menneskeverd, humanistiske tradisjoner og Norges internasjonale arbeid» og at de ønsker en «human, solidarisk og rettssikker asyl- og flyktningpolitikk overfor de som søker beskyttelse i Norge» (Heidi Greni, Sp, s 528). De er av den oppfatning at «økende migrasjon ikke kan løse problemene en urettferdig fordeling av verdens ressurser skaper» og vektlegger derfor styrking av internasjonal innsats for å hjelpe folk i nærheten av der de bor (Greni, Sp, s. 528). Senterpartiet fokuserer på det helhetlige, globale aspektet ved barn på flukt, og representerer problemet på dette overordnede nivået, med satsning på tiltak som hjelper flest mulig der de bor, og med tiltak for å forebygge de kriminelle sidene ved migrasjon, som menneskehandel.

Selv om Greni (Sp, s. 528) påpeker at problematikken med lengeværende barn «i mange tilfeller skyldes at de [barna og deres familier] selv ikke har returnert etter endelig avslag», er det viktig for Sp at det blir belyst om «vi handlar i samsvar med internasjonale konvensjonar som vi er forplikta av» og at «det sosiale og moralske ansvaret vi har for desse barna» blir drøftet (Kjersti Toppe, Sp, s. 539). Sp vektlegger at barna er i en vanskelig situasjon «uavhengig av om dei kjem hit som eit resultat av foreldra sitt val eller eigne val» (Toppe, Sp, s. 539). Implisitt har staten et ansvar for barna, og de holdes ikke til ansvar på samme måte som voksne, slik det legges opp til i Frps representasjon. Dette avspeiler en vektlegging av humanitære hensyn, som kan sies å være en del av en menneskerettighetsinnramming, hvilket er i tråd med Sps tradisjonelle representasjoner i asylpolitikken.

Som regjeringsparti stiller Sp seg samtidig bak meldingen, hvor det tydeliggjøres hvordan bestemmelsen om barnets beste skal forstås og at dette hensynet «i visse sammenhenger (...) vil være så tungtveiende at det ikke vil være adgang til å legge avgjørende vekt på innvandringsregulerende hensyn» (Toppe, Sp, s. 539). Løsningen representeres dermed som en sikring av hensynet til barnets beste. Om det faktum at bestemmelsen ikke innebærer en forpliktende lovendring i saker der hensynet til barnets beste og innvandringsregulerende hensyn står i mot hverandre, sier Sps representant at «ein skal vera svært formalistisk og i tillegg svært vrang for ikke å forstå regjeringas og Stortinget sitt klare budskap om å korrigera behandlingspraksis» (Toppe, Sp, s. 539).

Mens Arbeiderpartiet fremmer den mer ansvarlige og regulerende asylpolitikken i tilnærmingen til barn på flukt, med fokus på at regelverket er hensiktsmessig, og returtiltak, fremstår SV som den humanitære forkjemperen, mens Sp representerer både den globale innrammingen og den menneskerettslige innrammingen.

Tabell 6. Problemrepresentasjoner Sp.

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være i forbindelse med barn på flukt/lengeværende barn?	Hvilke antakelser ligger til grunn i en slik problemrepresentasjon?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonene å ivareta?	
Migrasjon som globalt problem	Internasjonalt humanitært ansvar for forebygge årsaker som fører til migrasjon. Bistand og utviklingshjelp.	Tiltak i opprinnelsesland og transittland for å forebygge at barn reiser ut på farefulle reiser. Tiltak mot menneskesmugling og menneskehandel.	Humanitære hensyn, forebygge at barn uten beskyttelsesbehov legger ut på farefull reise.	<i>Global innramming</i>
For stor vektlegging av innvandringsregulerende hensyn i forhold til hensynet til barnets beste	Staten har et moralsk ansvar for de som befinner seg i den situasjonene lengeværende barn gjør. Regelverket skal vektlegge humanitære hensyn.	Stortingsmeldingen tydeliggjør vektleggingen av sentrale momenter i vurderingen av barns beste. ”i visse sammenhenger vil hensynet til barnets beste være så tungtveiende at det ikke vil være adgang til å legge avgjørende vekt på innv.regulerende hensyn” (ref)	Menneskeverd, humanistiske tradisjoner og internasjonal innsats. Det ”sosiale og moralske ansvaret” Norge har for barna. Legger vekt på at politikken skal være i samsvar med internasjonale konvensjoner	<i>Menneskeretts-rettighetsinnramming</i>

Krf – menneskeverd og rettsliggjøring

Krf er klare i sin tale og mener stortingsmeldingen er uten virkemidler; «[d]enne meldingen har gode virkelighetsbeskrivelser, men er uten virkemidler. Regjeringen forstår altså hva som er utfordringen, men de fremmer ikke ett tiltak for å gjøre noe med det» (Rigmor Eide, Krf, s. 538). Krf representerer problemet som mangel på juridisk festede rettigheter. Krf understreker plikten til å stille opp for de som har rett til, eller behov for å bo i Norge, og ønsker en innvandringspolitikk som tar hensyn til «enkeltmenneskets egenverdi, familienes fellesskap og i særdeleshet barnas rettigheter» (Rigmor Eide, Krf, s. 538). I første omgang kritiserer Krfs representant Geir Jørgen Bekkevold ordningen med midlertidig opphold for enslige mindreårige over 16 år og den «vanskelige livssituasjonen det er å leve med begrensede tillatelser i Norge. Dette skjer med tidenes rikeste regjering, som skal spare penger» (Krf, s. 529). Han mener Norge behandler disse ungdommene «på en måte som går ut over bl.a. deres skolegang, sosiale liv og psykiske helse – alt for å spare penger» (Bekkevold, Krf, s. 529). Regjeringen kritiseres for å sette økonomiske prioriteringer foran hensynet til barnas situasjon. Krf syn taler om en underliggende antakelse om en mer verdibasert asylpolitikk, og fremmer et forslag om at utlendingsforskriften § 8-8 endres, «slik at det ikke lenger blir anledning til å gi begrensede tillatelser til enslige mindreårige asylsøkere» (Bekkevold, Krf, s. 532)

Krf er det eneste partiet som påpeker at utlendingsforvaltningen selv har uttrykt at det må en forskriftsendring til for å endre praksis i behandling av saker som gjelder lengeværende barn, hvor innvandringsregulerende hensyn i for stor grad har kommet foran hensynet til barnets beste. Med tanke på lengeværende asylbarn spør Bekkevold retorisk om ikke regjeringen kjenner konsekvensene av egen politikk eller om de ikke vil vedkjenne seg konsekvensene av politikken som har blitt ført, og hevder at regjeringen svarer med ansvarsfraskrivelse ved å lempe ansvaret over på utlendingsforvaltningen, som på sin side slår fast at ”dersom regjeringen ønsker endring, må regjeringen komme med en forskrift” (Bekkevold, Krf, s 529).

I sitt forslag ber Krf «regjeringen utarbeide en forskrift som klargjør hvordan vurderingen av barnets beste skal foretas, og som tydeliggjør at hensynet til barnets beste må vektlegges i større grad når det gjelder innvandringsregulerende hensyn, i «samsvar med Norges menneskerettslige forpliktelser og for øvrig i tråd med utlendingslovens intensjoner» (Krf, s. 548-549). Problemet er representert å være mangel på juridisk sikring av hensynet til barnets beste. Krf legger til grunn en antakelse om regjeringens forpliktelse til å hjelpe og vektlegger

et humanistisk syn som «skal sikre at menneskene bak tallene, søknadene og statistikkene blir sett som det de er, nemlig mennesker som du og jeg, med det samme ukrenkelige menneskeverdet» (Eide, Kfr, 538).

Rigmor Andersen Eide kritiserer også SV for at de ikke går inn for en lov- eller forskriftsendring, og viser til partiets tradisjon for en human politikk: «[l]ikevel vil SV, regjeringens ivrigste forkjemper for en mer rettferdig og human innvandringspolitikk, stemme ned hvert eneste forslag. SV, som tidligere kjempet asylsøkernes sak, lukker nå øynene og stemmer ned de forslagene som kunne innfridd SVs egen politikk» (Eide, Krf, s. 539).

Tabell 7. Problemrepresentasjoner, Krf:

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være i forbindelse med barn på flukt/lengeværende barn?	Hvilke antakelser ligger til grunn i en slik problemrepresentasjon?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjonen å ivareta?	
<i>Handlingslammet regjering ifb. med lengeboende asylbarn; at innvandrings-regulerende hensyn settes foran hensyn til barnets beste i strid med hva som var intensjonene i lovverket.</i>	Asylregelverket er til for å sikre en human og rettssikker asylpraksis, med fokus på inklusjon av asylsøkere snarere enn eksklusjon. Regjeringen har ikke kontroll på forvaltningen, men vil likevel ikke komme med en forskriftsendring, som i følge uttalelser fra utlendingsforvaltningen, er det eneste som kan føre til praksisendring.	Rettsliggjøring sikrer ønsket praksis. Ønsker forskriftsendring i lovverket, som sikrer hensynet til barnet beste fremfor innvandrings-regulerende hensyn.	Ivaretakelse og inklusjon. Hensyn til menneskeverd. Barns rettigheter. Familiens fellesskap. Menneskerettslige forpliktelser.	<i>Menneskerettsinnramming</i>
<i>Begrenset oppholdstillatelse til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år som må forlate landet ved fylte 18 år.</i>	Regelverket må sikre en human og rettssikker asylpraksis, med fokus på inklusjon av asylsøkere snarere enn eksklusjon basert på hensyn til kostnader.	Avskaffe praksis med midlertidig opphold ved å endre utlendingsforskriften paragraf 8-8 .	Humanitære hensyn.	<i>Menneskerettsinnramming</i>

V – forpliktende humanisme

Venstres representant i stortingsdebatten, Trine Skei Grande, kaller stortingsmeldingen en «drøftingsoppgave», og kritiserer meldingen for kun å drøfte fakta og sende «svake signaler» (V, s. 530). Venstre mener at «det [må]være en verdi at barns opphold, barns kontakt og tilknytning til riket veier mer enn det voksnes valg har påvirket deres muligheter» (Grande, V, s. 530). Venstre ønsker en forpliktende lovtekst, og foreslår til sammen fem forslag om endring i utlendingslovens forskrifter, som uttrykkelig befester at «jo viktigere avgjørelsen er for barnet, desto mer skal det til for å la innvandringsregulerende hensyn få forrang», og at «botid i riket er et viktig hensyn når utlendingsmyndighetene skal avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket». Det fremmes også forslag om at utlendingsforskriften endres slik at «barn anses å ha særlig tilknytning til riket dersom de har oppholdt seg i Norge i mer enn tre år» (V, s. 548). I stortingsmeldingen ble det understreket at barnekonvensjonen ikke pålegger statene å gi oppholdstillatelse til barn etter en viss oppholdstid, men at utlendingslovens forarbeider presiserer at «jo større betydning avgjørelsen har for barnets situasjon, desto mer skal det til for å legge vekt på innvandringsregulerende hensyn» (Meld.St.27 (2011-2012), 2011, s. 51).

Venstres representasjon av problemet bygger på en antakelse om at barna ikke må lide på grunn av foreldrenes valg. De lengeværende barna som ikke har fått opphold fremstilles som «offer for å statuere et eksempel, et eksempel på at det ikke lønner seg å være lenger enn det som lovverket har vedtatt». Forvaltningen har ansvaret i Venstres problematisering, noe som kommer frem når det påpekes at «For mange av dem har saksbehandlingen tatt urimelig lang tid», med tanke på de 444 barna som på det tidspunktet hadde bodd mer enn tre år på asylmottak (Grande, V, s. 530). Venstres måte å representere problemet setter barnas situasjon og rettigheter i sentrum, og avspeiler en menneskerettsinnramming.

Tabell 8. Problemrepresentasjoner, V:

PROBLEMREPRESENTASJONER				INNRAMMING
Hva er problemet representert å være i forbindelse med barn på flukt/lengeværende barn?	Hvilke antakelser ligger til grunn i en slik problemrepresentasjon?	Hva representeres som løsningen på problemet?	Hvilke hensyn forsøker problemrepresentasjon en å ivareta?	
<i>Foreldrenes handlinger vektlegges for mye i forhold til hensynet til barnets tilknytning</i>	Barnas rettigheter går over innvandring-sregulerende hensyn	<p>For en forpliktende lovtekst.</p> <p>Fremmer fem forslag til forskriftsendring som vektlegger hensynet til barnets beste fremfor innvandrings-regulerende hensyn, og en konkretisering av hva innvandrings-regulerende hensyn innebærer.</p> <p>Foreslår at barn med over 3 års oppholdstid anses å ha særlig tilknytning til riket.</p>	<p>Humanitære hensyn</p> <p>En styrt, men human innvandrings-politikk.</p>	<i>Menneske-rettighets-innramming</i>

5.5.2 Debatten oppsummert

De ulike forslagene som ble votert over i stortingsdebatten, hvorav de sentrale er nevnt i analysen, ble ikke bifalt. Generelt var det stor oppslutning om stortingsmeldingen, med unntak av de nevnte posisjonene til Krf og V, som kan sies å være de mest utalte opposisjonene til regjeringens politikk. I analysen av debatten fremgår det hvordan hvert parti tolker problemet i ulike diskurser, for å legitimere det som har blitt vedtatt eller ønskes vedtatt. Problemene representeres på en måte som passer deres partiideologi, og som derfor legitimerer deres potensielle vedtak ovenfor de respektive velgergrupper. Særlig opposisjonspartiene står friere til å fremme sitt partis standpunkter gjennom forslag til mer bindende endringer. Ettersom de ikke er bundet av å være i en regjering og dermed ikke trenger å stå ansvarlig for konsekvensene, kan de fremheve sine synspunkt på en mer markant måte.

Det mest sentrale skillet går på om problemet representeres å være mangel på rettigheter eller kun som et tolkningsproblem, når det gjelder det foreliggende regelverket. En forskriftsendring som stadfester et vippepunkt for når barnets beste skal ha større vekt enn innvandringsregulerende hensyn, slik V og Krf er for, ville innskrenke myndighetenes handlingsrom betydelig. Ettersom enhver asylsak er unik, fremstår det som problematisk å lage slike entydige regler, som levner staten lite handlingsrom til å stramme inn praksis når den anser det nødvendig. En måte å argumentere for et fortsatt relativt fleksibelt handlingsrom for myndighetene, gjøres ved å legge ansvaret på asylsøkerne, da rettet mot foreldrene, gjennom spørsmål om det skal være slik «at de som klarer å unndra seg retur i tre år, i premie får varig oppholdstillatelse i Norge?» (Greni, Sp, s. 14). På den annen side kan det å unnlate å spesifisere praksis gjennom en forskriftsendring som i større grad vektlegger barnets beste og barnets tilknytning, hevdes å gå på bekostning av barnas rettigheter og livssituasjon.

Ut ifra analysen viser det seg at partiene til dels skilles langs den nevnte «old vs. new politics»-dimensjonen. Høyre og Arbeiderpartiets problemforståelse legger til grunn en antakelse om at norsk asylpolitikk bør være streng, men rettferdig. Ettersom partiene forsøker å markere sine standpunkt for å skille mellom seg selv og de politiske motstanderne, spør Ingalill Olsen fra Arbeiderpartiet retorisk om Høyres politikk, ved eventualiteten til en ny regjering, kun vil bli en videreføring av den rødgrønne regjeringens politikk (A, s. 525). Dette

kan forstås som at Arbeiderpartiet, som regjeringsparti, ønsker å sette standarden i asyl- og innvandringspolitikken, og vise at de har kontroll på saksområdet.

Det stilles også spørsmålstegn ved SV sin tilslutning til stortingsmeldingen av både Krf og V, som, ifølge disse partiene, ikke er i tråd med SVs vante humanitære posisjon i asylpolitikken. De mottar også kritikken fra Høyre, som påpeker at «[d]et rangerer ikke som rettskilde en gang for dem som håper på en annen forvaltningspraksis» (Michael Tetzschner, H, s. 533). Dette kan tolkes som et forsøk på å destabilisere regjeringen som samlet politisk enhet utad. SV på sin side mener klargjøringene som fremkommer i meldingen om barn, ivaretar deres ønske om en human asylpolitikk med barna i sentrum, selv om de ikke ønsker en ytterligere endring av lovverket. Som regjeringsparti er SV mer bundet av hensynet til å stå samlet i regjering, men partiet representerer likevel løsningene i meldingen som en seier for deres politiske ståsted, som er en humanitær linje når det gjelder lengeværende barn.

Når det gjelder Frp, har partiet tradisjonelt hatt stort eierskap til innvandringspolitikk; partiet har vært aktive i å bringe temaet opp på dagsordenen og utfordre andre partiers stilltiende konsensus, og det har representert en folkelig skepsis til temaet (Hagelund, 2002, s. 67). I debatten anspores det hos Frp til en skepsis til asylbarns motiver, hvilket får det til å fremstå naturlig og nødvendig å argumentere for en streng asylpolitikk som setter innvandringsregulerende hensyn før hensynet til barnets beste, samtidig som at det kan bidra til å fremme en skepsis til asylbarn som gruppe i samfunnet. Partidebatten illustrer godt at de ulike problemrepresentasjonene i debatten om lengeværende asylbarn er forankret i dominerende innramminger og stadig skiller partiene langs vante innvandringspolitiske skillelinjer.

6 Problemrepresentasjoner og innramminger – hvilke styringsimplikasjoner?

I denne siste delen før konklusjonen vil det blir forsøkt å knytte funnene fra analysedelene an til oppgavens teoretiske forankring. WPR-metoden er som nevnt en form for policyanalyse hvor man, for å forstå antakelsene som ligger til grunn for ulike former for styring, må undersøke hvordan spesifikke saker er forstått, eller problematisert, slik vi har sett i analysen av barn på flukt og lengeværende barn. Problemforståelsene og innrammingene som legger føringer på policytiltak ovenfor asylbarn, kan sies å være avledet av hvilke styringsmentaliteter som ligger til grunn i asylopolitikken.

6.1 Styringsmentaliteter

Problemrepresentasjonene og den dominerende nasjonalstatlige kontrollinnrammingen avspeiler en kombinasjon av styringsmentaliteter. Som vi så i teoridelen kan «governmentality» forstås som på et generelt plan som ulike styringsmentaliteter (suveren og disiplinær), eller mer konkret som den styreformen som hadde befolkningen som helhet som sitt mål for styring. Analysen gir grunnlag for å forstå de ulike problemrepresentasjonene og løsningene, som avledet av ulike styringsformer. Den suverene styringsformen kommer til uttrykk i fokuset på territoriell kontroll og ivaretagelse av befolkningen, noe som i asylopolitikken foregår gjennom lovverket som kontrollredskap for inntreden i det nasjonale fellesskapet. Den disiplinære makten bruker overvåkings- og normaliseringsmekanismer i sin styring av individet, noe som kan eksemplifiseres med kategoriseringen av asylsøkere og de rettigheter som følger med de ulike kategoriene. Det nevnte «Governmentality»-perspektivet, som en form for styre som opererer på befolkningsnivå, benytter seg av sosiale og økonomiske policytiltak for å sikre sikkerhet og orden i samfunnet. Bruk av statistiske mål er sentrale for en slik økonomisk basert politikk. Bruken av målerater indikerer at individer er mindre viktige enn proporsjoner av et fenomen (Bacchi, 2009, s. 27). I den nasjonalstatlige kontrollinnrammingen er fokus på antall asylsøkende barn, og kontroll og regulering av asylankomsten sentral, hvilket legitimeres ut ifra velferdsstatens kapasitet og muligheten til å gi goder til de som har et legitimt behov for det.

Det er relevant å påpeke at styringsmentalitetene er ikke tilsiktede, men har oppstått som følge av en rekke komplekse utviklinger. «Governmentality»-perspektivets fokus på befolkning henger sammen med den historiske utviklingen av nasjonalstater, hvor myndighetene i økende grad ble opptatt av befolkningens størrelse og velbefinnende (Bacchi, 2009, s. 155). Governmentality, i betydningen ulike styringsmentaliteter, har derimot implikasjoner på tvers av grenser. De ulike innrammingene og underliggende representasjonene i analysen må derfor sees i sammenheng med et større internasjonalt bilde, som påvirker hvilke problemrepresentasjoner og løsninger, i form av policytiltak, som er dominerende. En uforutsigbar virkelighet kan sies å bidra til et strengere kontrollklima, hvor myndighetene ikke tar sjansen på å åpne opp i frykt for nye og selvforsterkende innvandringsbølger (Vevstad, 2010, s. 32–33). I tillegg til at ett lands politikk vil ha konsekvenser for den politikken en velger å føre nasjonalt, slik det ble påpekt i bakgrunnskapittelet. Samtidig har internasjonalisering økt forståelsen av migrasjon som et globalt fenomen, slik at grensene for ansvar går utover grensen som eksisterer mellom det nasjonale og det globale. Internasjonale forpliktelser styrker fokuset på menneskerettigheter som skal sikre alle individer, enten disse er en del av det nasjonale fellesskapet eller utenfor, og utfordrer dermed den nasjonalstatlige kontrollen.

Som det fremgår av ulike momenter i analysen, er problematikken rundt lengeværende barn representert på en måte hvor det framstår som noe forårsaket hovedsakelig på grunn av foreldres valg ved enten å sende sine barn ut på en farefull ferd til Europa, eller ved ikke å returnere sammen med sine barn etter avslag på søknad på opphold, av ulike grunner. Andre forhold, som det at opprinnelseslandet ikke tar imot borgere på tvangsretur eller kapasitetsproblemer i politiet, nevnes også (Sak nr. 9, 20.11.2012, 2012). På den annen side erkjennes det i stortingsmeldingen og den påfølgende debatten at regelverket ikke har blitt tolket etter hensikten i mange tilfeller, slik at innvandringsregulerende hensyn i for stor grad har blitt satt foran hensynet til barnets beste. Dette gjenspeiler en motstridende oppfatning hvor det på den ene siden er asylsøkende familier som har ansvar for situasjonen, mens det samtidig på den andre siden vedgås at regelverket har vært for strengt, hvilket gjenspeiler myndighetens ansvar. Det ønskes en presisering av regelverket, men uten å legge til forskriftsendringer, da det understrekes at det gjeldende regelverket er godt nok. Det er tolkningen som ikke har vært etter hensikten. Her legges ansvaret på utlendingsforvaltningen, og ikke hos regjeringen. At regelverket ikke blir tolket slik lovgiver hadde forutsatt, men at man likevel ikke ønsker en ytterligere lov- eller forskriftsendring, kan virke motstridende, slik

det også hevdes av flere av partiene i stortingsdebatten. Som implikasjon av en dominerende styringsmentalitet, settes myndighetenes kontroll og suverenitetsfunksjon opp i mot menneskerettigheter og rettsliggjøring.

Ut ifra stortingsdebatten og oppslutningen om stortingsmeldingen, kan man se at det i stor grad foreligger en felles forståelse på tvers av partiene, med unntak av Venstre og Krf som ønsker en oppmykning av lovverket, av at problematikken med barn som søker beskyttelse fordrer en streng regulering. Ved å ikke endre lovverket ytterligere, holdes muligheten for at myndighetene ut ifra instruks kan legge seg på en strengere eller mykere linje åpen, og ønskes forsterket av Høyre. En streng og begrenset innvandringspolitikk, slik for eksempel Frp tradisjonelt har stått i førersetet for, ser ut til å ha blitt en normalisert politisk tilstand. Tradisjonelt har særlig Arbeiderpartiet understreket avstanden i innvandringsyn mellom Frp og de andre partiene, og dermed fremmet et inntrykk av å selv være på den «anstendige siden» (Hagelund, 2002, s. 89). Dermed fremstår Arbeiderpartiets politikk som mer ansvarlig, samtidig som at partiet stadig blir kritisert for sine avgjørelser i asylpolitikken, også når det gjelder de lengeværende barna. Den nasjonalstatlige kontrollinnrammingen er en diskurs som tar for gitt en kontrollert og regulert innvandring, som blir førende for politikken, selv om partiene har ulike problemrepresentasjoner som får deres standpunkt til å passe mer inn i innramminger som vektlegger menneskerettigheter og rettsliggjøring og globale, humanitære tiltak.

Med henvisning til Kingdons (2003) begreper tilstand og problem, slik de brukes i Yttervoll (2011, s. 20) er det interessant å se på de dominerende innrammingene som ulike forståelser av ankomsten av asylsøkende barn. Den nasjonalstatlige innrammingen kan tyde på en representasjon av ankomsten av asylsøkende barn som et problem i seg selv, som må kontrolleres og justeres ut ifra hvor «lista» ligger i forhold til asylpolitikken ført i andre land det er naturlig å sammenligne seg med, og som det foregår en regelverkharmonisering med. Den globale innrammingen og menneskerettighets-innrammingen avspeiler på den annen side en forståelse av ankomsten av asylsøkere som en tilstand, som «et uttrykk for det som skjer i resten av verden, og internasjonale forpliktelser som Norge har knyttet seg til» (Yttervoll, 2011, s. 20).

6.2 Privilegerte representasjoner

Måten regjeringen og partiene fremstiller problemet med barn på flukt og lengeværende asylbarn, bidrar, slik det er redegjort for i teoridelen, til å forme vår forståelse av et problem. Fra et konstruktivistisk ståsted, vil det alltid eksistere konkurrerende måter å forstå et problem på. Myndighetene og de politiske partiene er i en særposisjon, da de har en stor definisjonsmakt ettersom deres måte å representere problemet blir førende for konkret politikk, hvilket gjør deres versjon av problemet ekte (Bacchi, 2009, s. 33). Samtidig er regjeringen og de ulike partiene selv begrenset av de representasjonene som fremkommer. Jo mer dominerende en representasjon og en innramming er, jo vanskeligere vil det være for partiene å mene noe utenfor disse rammene. For å uttrykke seg innenfor det som blir ansett som naturlig og akseptert, vil derfor innrammingene i seg selv legge føringer for hvordan partiene og regjeringen vil representere et gitt problem. Å gå utenfor disse rammene for hva som anses som legitimt, kan gå utover regjeringen eller partienes politiske mål, ettersom å mene noe som ikke er ansett som legitimt, vil kunne innebære kritikk og tap av velgere.

Når det gjelder asylsøkere som gruppe, har de liten mulighet til å påvirke de rådende diskursene omkring dem, de er målgruppe for tiltak, men har ingen samlet stemme som gruppe, ettersom det ikke er en entydig og organisert gruppe. Støttegrupper som agerer på vegne av enkelte asylsøkere bidrar derimot til å gi dem en stemme. Asylbarn som gruppe er dermed mer fastlåst i diskursive strukturer som befester deres posisjon som subjekter for politiske tiltak, og den gjeldende forståelse som fremmes av policymakers. Problemrepresentasjonene til Frp kan sies å være skadelige for asylbarn i den forstand at det fører til mistenksomhet og skepsis til dem som gruppe. Andre problemrepresentasjoner fokuserer på at foreldrenes valg ikke bør gå utover barna, dersom de har sterk tilknytning til samfunnet.

Selv om det foregår en konkurranse mellom ulike måter å representere et problem, vil det til enhver tid eksistere en objektivitet i form av diskurser og sosiale innretninger som tas for gitt (Jørgensen & Phillips, 2002, s. 66). Diskurser virker således strukturerende på de politiske aktørene. Aktører forstås dermed som innehavere av tatt-for-gitt-kunnskap som påvirker de typene problemrepresentasjoner og tiltak de fremmer (Mehta, 2011, s. 33). Dette betyr ikke at politiske aktører er helt uten «agency», altså individuelt handlingsrom, men som det tales for i WPR-teorien, er det et sentralt poeng at vår forståelse av virkeligheten, og dermed

policyskaperes ulike måter å representere et problem, er et produkt av sosiale krefter, som her kan forstås som styringsmentaliteter (Burr 2003 i Bacchi, 2009, s. 33).

7 Etter Barn på flukt – ny regjering, samme praksis?

Ett år etter Stortingsmeldingen, overleverte UNE på oppfordring fra regjeringen, en rapport hvor de redegjør for sin praksis i saker med lengeværende barn, i etterkant av meldingens presisering av utlendingsforskriften § 8-5. Det vil ikke bli anledning til å gjengi alle bemerkningene fra denne rapporten her, men det vises til at det har blitt «gitt oppholdstillatelse til forholdsvis noen flere barnefamilier under hensyn til blant annet barns tilknytning enn forut for stortingsmeldingen» (UNE, 2013). Som Foreningen av tolvte januar peker på, mener UNE at Stortingets presisering av tolkningsgrunnlaget for regelverket i stortingsmeldningen «i det vesentligste samsvarer med UNEs praksis også før meldingen ble fremlagt» (Foreningen av Tolvte Januar, 2013; UNE, 2013, s. 19). Foreningen viser også til det tynne tallmaterialet som gjør det vanskelig å slå fast om det virkelig foreligger en praksisendring, og opprettholder et syn på at det fortsatt er behov for en forskriftsendring som setter en øvre grense for barns oppholdstid i Norge uten avklaring, før dette utløser oppholdstillatelse (Foreningen av Tolvte Januar, 2013).

Med regjeringsskiftet i september 2013, har asylbarn-politikken nå gått over i de «blåblå»s hender. Mindretallsregjeringen bestående av Høyre og Frp, med Venstre og Krf som støttepartier, kom den 28. februar 2014, ut med en fremforhandlet «Avtale og gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet» (Avtale V, Krf, H, Frp, 2014). På bakgrunn av denne har det blitt innført en midlertidig forskriftsendring, som trådte i kraft 1. juli 2014. Forskriftsendringen er en engangsbestemmelse som på visse vilkår gir «oppholdstillatelse til barn som har søkt asyl og som har oppholdt seg i Norge i minst tre år», og til deres nærmeste familie, dersom de er medfølgende (Rundskriv G-03/2014, 2014). Denne forskriftsendringen er midlertidig i påvente av behandling av forslag til forskriftsendring for en varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn. Forslaget til den varige forskriftsendringen som fremdeles er under behandling, har mottatt lite støtte blant frivillige organisasjoner og av UDI selv (NTB, 2014; Sørenes, 2014) UDI påpeker at «[d]e momenter som nevnes ved vurdering av barnets tilknytning blir allerede vurdert og vektlagt i dag. Sett i sammenheng med at også foreldrenes plikt til medvirkning (avklaring av identitet og retur) forskriftsfestes, oppfatter vi at forslaget til § 8-5 totalt sett er en videreføring av dagens praksis» (UDI, 2014, s. 1).

En videre oppfølging av policy-utviklingen på asylfeltet gjør seg spesielt interessant med den nye regjeringskonstellasjonen, hvor Krf og Venstre, som vi i analysen har sett er for tydeliggjøring og rettsliggjøring av hensynet til barnets beste og tilknytning i form av en forskriftsendring, skal samarbeide med to partier som begge tradisjonelt er for en streng linje i asyl- og innvandringspolitikken. Særlig tydelig vil forskjellen mellom de ulike problemrepresentasjonene og handlingsforslagene komme til syne mellom Frp og Krf, noe de pågående budsjettforhandlingene tydelig viser (Melgård & Therkelsen, 2014). Dagsavisen påpeker at Krf blant annet vil fjerne 49 millioner kroner av budsjettet som er satt av til bygging av et nytt utlendingsinternat på Trandum, som er en av Frps viktigste saker. De ønsker også å bremse uttransporteringen av asylsøkere ved å redusere måltallet for raske returer fra 7800 til 7000 personer. I påvente av det nye regelverket for asylbarn, som ble fremforhandlet i den nevnte samarbeidsavtalen, kritiseres nå Frp for å trenere saker som var viktige for Krf, ved å gjennomføre raske returer før en ny forskrift kommer på plass. Det ble i september i fjor uttransportert et rekordhøyt antall personer på én måned, med et antall på 763 asylsøkere. Av et totalt antall uttransporterte barn på 75 personer, ble 32 av barna uttransportert bare i september (Melgård & Therkelsen, 2014). Med så klare motpoler i representasjoner av styringen av asylopolitikken utgjør utviklingen på asylfeltet et viktig og spennende felt for videre undersøkelser av hvilke problemrepresentasjoner og tiltak som vil oppnå legitimitet og dominans, særlig med tanke på de som er målgruppe for tiltakene.

8 Konklusjon

Det har i denne oppgaven blitt avdekket hvordan problemet om barn på flukt og lengeværende asylbarn representeres i stortingsmeldingen Barn på flukt og i den påfølgende stortingsdebatten. Analysen viser til tre overordnede innramminger, nemlig en nasjonalstatlig kontrollinnramming, en global, humanitær innramming og en menneskerettighetsinnramming, med ulike representasjoner av problemet som igjen legger til grunn forskjellige representerer ulike løsninger. Problemrepresentasjonene kan sies å være et uttrykk for styringsmentaliteter, som dermed påvirker hvilke tiltak som blir foreslått og iverksatt som løsninger. Styringsmentalitet utgjør dermed noe komplekst og overordnet, men samtidig noe konkret i form av de avledete tiltak som følger av problematiseringene som er gjort.

De ulike innrammingene og problemrepresentasjonene konkurrerer om å definere hva som utgjør den riktige tilnærmingen til barn på flukt og lengeværende barn. Særlig gjelder dette den nasjonalstatlige kontrollinnrammingen og den menneskerettslige innrammingen, som konkret representerer en dragkamp mellom et ønske om å bevare regelverket slik det er, for å bevare myndighetenes suverenitet og sikre kontroll over asylankomsten, og å innføre nye, mer bindende forskrifts- eller lovendringer. Til tross for at det er den nasjonalstatlige kontrollinnrammingen som kan sies å dominere hvordan problemet med lengeværende asylbarn blir representert gjennom tiltakene som foreslås, fremstår menneskerettighetsperspektivet som stadig mer styrket i dagens debatt om asylbarn, noe stortingsmeldingen og stortingsdebatten i seg selv kan sies å være et uttrykk for. Den videre utviklingen i den nye regjeringen tyder på at dette perspektivet styrker seg, med tanke på den nye forskriften som er under høring, selv om det her kan tales for at det er enda mer tilspissede dragkamper og konkurrerende forståelser på spill, som vist i det foregående kapittelet.

Hvilken diskurs, eller innramming som er den dominerende, henger sammen med nasjonalstatenes organisering og de styringsformer som har utviklet seg over tid og i som i stadig større grad må sees i sammenheng med utviklingen av asylpolitikk og styringsmentaliteter i andre land. Når en innramming oppnår dominans, blir det vanskeligere å tenke alternativt omkring politikken på området. En form for styring blir tatt for gitt, og legger dermed føringer for hvordan problemer representeres og hvilke løsninger som legitimerer denne styringen. Som det også er vist til i Hagelunds studie, har en diskurs om en

kontrollert og begrenset asylpolitikk vært dominerende over et langt tidsrom, og gjør seg stadig gjeldende med tanke på politikken ført ovenfor asylbarn (Hagelund, 2002, s. 4).

Innvandringspolitikk foregår i skjæringspunktet mellom nasjonalstatens behov for å sikre landets og befolkningens integritet, og en nasjonal selvforståelse basert på solidariske og humanistiske verdier, hvor en erkjenner ansvaret for å hjelpe mennesker i nød (Hagelund, 2002, s. 4). Som analysen tyder på, uttrykker dette ansvaret seg i dag gjennom et økt fokus på menneskerettigheter og sikringen av disse innenfor en nasjonal kontekst. Statens suverenitet støter mot individuelle rettigheter nedfelt i den universelle menneskerettighetserklæringen og andre internasjonale konvensjoner, i dette tilfellet FNs barnekonvensjon.

Litteraturliste

- Alternativ NGO rapport. (2011). *Alternativ NGO rapport, Innspill til Stortingsmeldingen om barn på flukt*.
- Avtale V, Krf, H, Frp. (2014). Avtale og gjennomføringspunkter om utlendingsfeltet fremforhandlet av Venstre, Kristelig Folkeparti, Fremskrittspartiet og Høyre. Hentet 30. oktober 2014 fra <http://www.venstre.no/politikk/integrering/53441/>
- Bacchi, C. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?*. Australia: Pearson.
- Bergström, G., & Boréus, K. (Red.). (2005). *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bjørklund, T. (1999). *Et lokalvalg i perspektiv: valget i 1995 i lys av sosiale og politiske endringer*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bondevik, K. M., & Vevstad, V. (2013, 2. juli). Asylbarna trenger ny lovgivning. *Aftenposten, Debatt*, s. 4.
- Brekke, J. P., Five Aarseth, M., Andenæs, K., & Lidén, H. (2010). *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990-2009* (No. 2010: 2). Oslo: Institutt for samfunnsforskning, Universitetet i Oslo.
- Brochmann, G., & Hagelund, A. (2011). Migrants in the Scandinavian welfare state. The emergence of a social policy problem. *Nordic Journal of Migration Research*, 1(1), 24.
- Brochmann, G., & Kjeldstadli, K. (2008). *A History of Immigration - The Case of Norway 900-2000*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egenæs, J. P. (2012, 7. juni). Regjeringen skuffer. *Dagsavisen Nye Meninger*. Hentet 27. oktober 2014 fra http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle_meninger/cat1003/subcat1010/thread249410/
- Foreningen av Tolvte Januar. (2013, 17. juni). Svar til UNEs redegjørelse for praksisutviklingen for barn på flukt. *Foreningen av Tolvte Januar*. Hentet 30. oktober 2014 fra <http://tolvtejanuar.org/2013/06/17/svar-til-unes-redegjorelse-for-praksisutviklingen-for-barn-pa-flukt/>
- Gording Stang, E. (2012, 19. april). Asylbarna og den vanskelige jussen. *Aftenposten Meninger*. Hentet 26. oktober 2014

- fra <http://www.aftenposten.no/meninger/Asylbarna-og-den-vanskelige-jussen-6788048.html>
- Hagelund, A. (2002). *The Importance of Being Decent. Political Discourse on Immigration in Norway 1970-2002* (Doktoravhandling, Universitetet i Oslo, Norge). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hovde, I. (2010). *Familiepolitikk i det flerkulturelle Norge. En analyse av partipolitiske representasjoner i kontantstøttediskursen* (Masteravhandling, Universitetet i Oslo, Norge). Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/12961>
- Høringsdokument (2004, 7. februar). Høring - Forslag til midlertidig forskrift om ny behandling av asylsaker til barn og barnefamilier som har vært lenge i Norge. 016081-080033. Høringsdokument. Hentet 27. oktober 2014 fra http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/krd/Horinger/2004/horing-forslag-til-midlertidig-forskrift.html?regj_oss=1&id=97115
- Høstmælingen, N., Kjørholt, E. S., & Sandberg, K. (Red.). (2012). *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jørgensen, M., & Phillips, L. (2002). *Discourse analysis as theory and method*. London: Sage Publications.
- Kriesi, H. (2010). Restructuration of Partisan Politics and the Emergence of a New Cleavage Based on Values. *West European Politics*, 33(3), 673–685.
- Markusen, J. A. (2013, 14. april). Halv seier for asylbarna. *Dagbladet leder*, Del 1 s. 2.
- Mathisen, W. C. (1997). Diskursanalyse for statsvitere: Hva, hvorfor og hvordan. Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Mehta, J. (2011). The Varied Role of Ideas in Politics: From «Whether» to «How». I D. Béland & H. R. Cox (Red.), *Ideas and Politics in Social Science Research*. New York: Oxford University Press.
- Meld.St.27 (2011-2012). (2011) *Barn på flukt*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Melgård, M., & Therkelsen, H. (2014, 30. oktober). Slik skal KrF stoppe Frps asylkjør. Hentet 30. oktober 2014 fra <http://www.dagsavisen.no/samfunn/slik-skal-krf-stoppe-frps-asylkjoer/>
- Moravcsik, A. (1999). «Is something rotten in the state of Denmark?» Constructivism and European Integration. *Journal of European Public Policy*, 4(6), 669–681.

- NTB. (2014, 11. september). UDI mener Regjeringens-asylbarn forslag ikke hjelper. Situasjonen blir ikke bedre for barna, mener UDI. Hentet 30. oktober 2014 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/UDI-mener-Regjeringens-asylbarn-forslag-ikke-hjelper-7700950.html>
- Pressemelding nr. 88. (2008, 3. september). Innstramming av asylpolitikken. Pressemelding. Hentet 26. oktober 2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2008/innstramming-av-asylpolitikken.html?id=525564>
- Prestegård, S., & Letvik, T. (2013, 05. desember). Yalda vant - dom gir håp for Neda. *Dagsavisen Samfunn*. Hentet 9. desember 2013 fra <http://www.dagsavisen.no/samfunn/yalda-vant-dom-gir-h-ap-for-neda/>
- Regjeringen. (2009, 7. oktober). Politisk plattform for flertallsregjeringen. Hentet 27. oktober 2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/smk/rapporter-og-planer/rapporter/2009/politisk-plattform-for-flertallsregjerin.html?id=579058>
- Rundskriv G-03/2014. (2014, 30. juni). G-03/2014 Ikrafttredelse av ny § 8-13 i utlendingsforskriften – engangsløsning for lengeværende barn. Rundskriv, . Hentet 29. oktober 2014 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2014/G-032014-Ikrafttredelse-av-ny--8-13-i-utlendingsforskriften--engangslosning-for-lengevarende-barn.html?id=764826>
- Rygghaug, M. (2002). Å bringe tekster i tale – mulige metodiske innfallsvinkler til tekstanalyse i statsvitenskap. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 18, 303–327.
- Sak nr. 9, 20.11.2012. (2012). *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om barn på flukt*. Hentet 23. april 2014 fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2012-2013/121120/9/>
- Sandberg, K. (2012). Kapittel 14: Asylsøkende barns rettigheter. *Barnekonvensjonen: Barns rettigheter i Norge*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sassen, S. (1998). Kapittel 2: The de Facto Transnationalizing of Immigration Policy. *Globalization and Its Discontents: Essays on the new mobility of people and money*. New York: New Press.
- Spigseth Morland, T. (2010). *Bruk av hijab i politi og rettsvesen? En rammeanalyse av norske institusjoners argumentasjon* (Masteravhandling, Universitetet i Oslo, Norge) Hentet fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/12946>

- Stortinget.no. (2008, 14. februar). Ordbok: stortingsmelding (st.meld.) (historisk begrep).
Systemside - Toppside, . Hentet 16. oktober 2014
fra <http://sok.stortinget.no/?aid=180&querytext=stortingsmelding&l=no>
- Strand, A. (2008, 4. september). Soria Moria revnet. *Dagsavisen leder*, s. 2.
- Sørenes, K. M. (2014, 9. oktober). UDI om regjeringens asylbarn-løsning: - en videreføring av dagens praksis. *Dagbladet.no*. Hentet 30. oktober 2014
fra <http://www.dagbladet.no/2014/09/10/nyheter/asylbarna/asyl/venstre/politikk/35218457/>
- UDI (2013, 20. mars). *Notat UDI. Statistikk over asylsøkerbarn som har vært i Norge lenger enn tre år.*
- UDI (2014, 9. august). *Utlendingsdirektoratets høringssvar - endringer i utlendingsforskriften, varig ordning for lengeværende barn og begrunnelse i vedtak som berører barn.* Hentet 30. oktober 2014
fra <http://www.regjeringen.no/pages/38724324/Utlendingsdirektoratet.pdf>
- UNE (2013, 17. juni). *ETT ÅR ETTER «BARN PÅ FLUKT» Utlendingsnemndas rapport til Justisdepartementet om tiltak 3 i stortingsmeldingen.* Hentet
fra <http://une.no/Documents/Tiltak%203%20st%20meld%20%20barn%20på%20flukt%20rapportering.pdf>
- UNHCR. (2013). United Nations Human Rights. Hentet
fra http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?Treaty=CRC&Lang=en
- Verloo, M. (Red.). (2007). Contested Gender Equality and Policy Variety in Europe: Introducing a Critical Frame Analysis Approach. *Multiple Meanings of Gender Equality: A Critical Frame Analysis of Gender Policies in Europe*. New York: Central European University Press.
- Vevstad, V. (Red.). (2010). *Utlendingsloven kommentarutgave*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Yttervoll, E. I. H. (2011). *Penger og panikk. Drivkrefter bak markante policyendringer. En studie av den rødgrønne regjeringens innstramming av asylpolitikken* (Masteravhandling, Universitetet i Oslo, Norge) Hentet
fra <https://www.duo.uio.no/handle/10852/13212>